

# **Luchas indígenas y disputas en la arena comunitaria por las agencias municipales: un ejercicio democrático y de ciudadanía diferenciada en la Huasteca Veracruzana<sup>1</sup>**

**Daniel Bello López<sup>2</sup>**

**Palabras claves: luchas indígenas, agencias municipales, ciudadanía diferenciada, identidades étnico-políticas.**

El movimiento indígena como expresión del movimiento social en Veracruz tiene poca incidencia en la agenda pública y se manifiesta de manera dispersa, logrando en ocasiones impactos regionales, pero con mayor resonancia a nivel municipal. Una de las ocasiones en que más se han visibilizado las luchas indígenas es por la reivindicación de la remunicipalización. El otro frente de lucha que involucra a todas las comunidades indígenas en Veracruz, se genera durante la elección de sus autoridades comunitarias, por eso la disputa por las agencias municipales, refleja contradicciones resultado de una diferenciación sociopolítica intracomunitaria, a veces de manera clara entre adversarios por las divergencias entre grupos comunitarios y las autoridades y grupos políticos municipales.

La disputa de la agencia municipal por un cuarto nivel de gobierno a nivel de la congregación, convierte a la comunidad indígena en la arena política donde se dirimen los proyectos de gobierno municipal y donde la resistencia étnico política presenta mayor fuerza, no sólo en cuanto al ejercicio de derechos políticos en torno a la reivindicación del derecho al desarrollo y derechos sociales, sino también a la práctica de una ciudadanía diferenciada que se enmarca en la revaloración de la democracia como algo procedimental y forma para encauzar la participación política y resolución de sus problemáticas en el espacio público.

## **La fundamentación socio-jurídica de las congregaciones y agencias municipales en los proyectos políticos municipales**

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el 1er. CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES “Repensar los movimientos. Diálogos entre saberes y experiencias” Realizado del 17 al 21 de octubre de 2016 en la Universidad Autónoma Metropolitana, CD de México.

<sup>2</sup> \*Doctor en Historia y Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (IIH-S, UV). Profesor-Investigador en la dirección de la Universidad Veracruzana Intercultural, sede Totonacapan. Contacto: dbello@uv.mx; daniel.bello.lopez@gmail.com

La Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz (LOML) establece que la integración del territorio municipal en términos político-administrativos, se constituye por la cabecera, las congregaciones y las rancherías (artículo 10). A cada parte integrante del municipio le corresponde una autoridad, que la representa y a la vez le gobierna, así para las congregaciones se nombra un agente municipal, y en la ranchería se nombra un subagente municipal, en tanto, la cabecera es el asiento del Ayuntamiento y del presidente municipal.

Desde una perspectiva político-partidaria el desempeño del cargo de agente municipal resulta atractivo más por el posicionamiento político, ligado al manejo de recursos públicos que facilitan el clientelismo electoral para el control político de la población. En cambio para las comunidades indígenas de la Huasteca Veracruzana, está relacionado con sus formas de organización y gobierno indígena, ligadas al servicio a la comunidad a través del sistema de cargos, y mediadas por mecanismos de elección “apropiados” en un ejercicio de autonomía comunitaria de facto:

El proceso de elección de autoridades en general continúa siendo, en la mayoría de las comunidades, un indicador de autonomía de facto a nivel comunitario. El agente municipal, la principal autoridad elegida tradicionalmente al margen de partidos políticos, es la figura que conduce a la comunidad; vigila y da seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de la asamblea; (...) solicita y gestiona apoyos y programas con otras instancias de gobierno; administra justicia en conjunto con el juez auxiliar; etcétera (Mendoza: 2011:188).

Sin embargo, desde la participación inducida “de arriba hacia abajo”, los nuevos cargos que han aparecido con la descentralización y el fortalecimiento municipal, como el de Vocal de Control y Vigilancia del Consejo Municipal de Desarrollo ha sido incorporado a la estructura de control político municipal por mandato de la LOML, como integrante de la Junta Municipal Electoral órgano encargado del proceso de elección de las autoridades comunitarias: agente o subagente municipal; de esa manera, se ha pretendido dar representación a los pueblos y comunidades indígenas ante el Ayuntamiento. La Constitución Local le otorga facultades al Ayuntamiento para la elección de Agentes y Subagentes Municipales,<sup>3</sup> además, la constitución señala que dichas autoridades serán nombrados de acuerdo a lo establecido en la LOML.

---

<sup>3</sup> Ver artículo 35 Fracción XXXVIII, y artículo 68 segundo párrafo, respectivamente de la constitución local de Veracruz.

En Veracruz, el Estado entendido como la articulación de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, ha centralizado la toma de decisiones políticas y subordinado al cuarto nivel de gobierno territorial, las congregaciones y por ende de las localidades que la integran, muchas de las cuales se consideran, así mismas, como comunidades, éstas según Agustín Ávila, tienen los elementos básicos de un gobierno local con “fuerza estatal”, no sólo territorio y población, también: “Un sistema de gobierno y representación, es decir, una estructura de organización y mando, con reglas sobre pertenencia, derechos y obligaciones, así como con los instrumentos para el ejercicio de la autoridad” (Ávila, 2011: 88).

A pesar de lo anterior, se reproduce una lógica de subordinación política, carencia de democracia, además de falta de reconocimiento a la autonomía, que desde el Estado se hace del municipio, y por ende, este de sus localidades, mediante un constitucionalismo centralizador y el indigenismo integracionista (Osegueda, 2009:115).

Pero es precisamente ese control político y en algunos casos, aun corporativo, lo que ha mantenido una articulación sociopolítica de las comunidades indígenas desde el nivel comunitario a la estructura político nacional, de carácter subordinada, e incluso a través de su participación política formal en partidos políticos. Mientras tanto las comunidades han impulsado la disputa por la instancia de gobierno local, la agencia y subagencia municipal desde la asamblea comunitaria como arena política:

El máximo órgano de la comunidad sigue siendo la asamblea comunitaria, el espacio donde colectivamente se toman las decisiones de la comunidad, se elige a las autoridades comunitarias, se dan a conocer propuestas y acciones, se integran comisiones, en algunos casos se administra justicia, etcétera (Mendoza: 2011:186).

Por lo que la disputa del gobierno indígena, está asociada a las negociaciones políticas, aquí nos interesa plantearla a partir de los alcances de la reforma política-electoral que viene desde finales de los 70's. Y desde luego a las reformas al artículo 115 Constitucional y la acotación regulatoria que LOML cada vez más, hace del desempeño del gobierno indígena en Veracruz.

## Los efectos de la reforma política-electoral

Hasta antes de la reforma política-electoral de finales de los 70's, los candidatos a agentes municipales en varios municipios indígenas y rurales veracruzanos se nombraban en reuniones de vecinos, muy pocos en asamblea, cuyas propuestas se incorporaban a la planilla que el partido político hegemónico, el PRI, registraba para contender por los ayuntamientos municipales. Las reuniones eran presididas, y las actas firmadas y selladas por las autoridades comunitarias en funciones. Sin embargo para el régimen político priista ese ejercicio significaba una especie de consulta, que vía la auscultación a sus bases, legitimaba el nombramiento de candidatos para luego legalizarlo, mediante "elección popular directa" en procesos electorales para nombrarlas como autoridades al renovar los ayuntamientos municipales.

Para el municipio que nos ocupa, Roberto Williams observa en los años 50's del siglo XX, que el nombramiento del agente municipal entre los tepehuas de Pisaflores, Mpio., de Ixhuatlán de Madero, se hacía en asamblea de vecinos y después se incorporaba a la planilla para contender en las elecciones municipales: "Lo eligen cada tres años en junta general de vecinos y hacen saber su nombramiento a la presidencia municipal para que figure en las planillas de las elecciones correspondientes" (Williams, 2004:130).

Eran tiempos del partido hegemónico que se asociaba al gobierno, y éste corporativizaba la participación política mediante el nombramiento "del tapado", un candidato convertido en una cuasi-autoridad, para luego legitimar su nombramiento mediante elecciones que siempre le favorecían, lo cual permitía la "tolerancia" hacia los usos y costumbres de las comunidades con o sin la presencia de "oposición manifiesta":

Tradicionalmente, los gobiernos estatales habían tolerado las elecciones vía usos y costumbres; lo único que pedían a cambio es que los que resultasen electos fueran registrados como candidatos del PRI y fueran posteriormente "ratificados" mediante el ritual electoral característico de la "sociedad nacional" (Anaya, 2003: 297-298).

Pero lo anterior, también se desvirtuó, como en el caso de San Pedro Tziltzacuapan que derivó en un caciquismo de los "caracterizados". Las prácticas mencionadas incluso siguen vigentes en las disposiciones normativas. Uno de los procedimientos para la elección de agentes y subagentes municipales fijados en el Artículo 172 de la actual LOML, es el de

auscultación, mediante el cual “grupos de ciudadanos representativos” de una congregación o comunidad, de manera espontánea y por escrito, expresan su apoyo a favor de un determinado ciudadano -el cual cada vez se usa menos, pero está vigente-, y si no hay “oposición manifiesta” pueden ser designados Agentes o Subagentes. Lo que dio origen a la construcción de categorías sociopolíticas para autoproclamarse.

Así encontramos que el uso de la categoría sociopolítica de “los caracterizados” fue una autodenominación que un sector de mestizos de San Pedro Tziltzacupan originarios del barrio Centro utilizaban para referirse así mismos, como el “núcleo de allegados a las autoridades”, que contaban con el reconocimiento del presidente municipal y de los grupos políticos como sus interlocutores, para quienes eran “el grupo representativo de ciudadanos”; presentándose así como, los “caracterizados de la localidad”, una especie de auténticos representantes del pueblo (Bello, 2016: 100), quienes en la práctica nombraban a las autoridades; amparados en la legislación y en viejas prácticas de la cultura política mexicana corporativa, que eran convalidadas por el presidente municipal en turno, al nombrar a quienes le proponían como autoridades.

La auscultación como procedimiento fue un arma de doble filo, porque el Estado se reservó el derecho de remoción, si él designaba la autoridad, podría removerlo, por eso fue común que los candidatos originalmente propuestos fueran desplazados, conforme avanzaba el tiempo de tomar posesión y en su lugar fueran designados otros. Desde el Estado este fue también mecanismo para la negociación política y gobernabilidad, pero desde el grupo representativo, “los caracterizados”, fue una oportunidad de interlocución hasta que apareció la “oposición manifiesta”.

Efecto de la reforma política nacional y desde luego, de una correlación de fuerzas políticas favorable a ciertos partidos de oposición en algunos municipios veracruzanos, en 1982 se negoció un acuerdo político-electoral para incorporar el principio de representación proporcional en la elección e integración de 25 ayuntamientos veracruzanos, así mediante una especie de adición a la normatividad electoral, por decreto 148 de la legislatura local se implementó la representación proporcional, en municipios eminentemente indígenas de la

Huasteca Veracruzana: Chicontepec, Ixhuatlán de Madero, Tantoyuca, y otros municipios veracruzanos<sup>4</sup>; sus ayuntamientos se integraron con síndicos y regidores de oposición.

Lo anterior, fue producto de la negociación política para la gobernabilidad estatal y municipal, pues contravenía lo establecido en la reforma política de 1979 que sólo otorgaba representación proporcional en ayuntamientos con más de 300,000 habitantes (Guillén y Zicardi, 2004: 27; referidos en Osegueda, 2009: 125-126). Dicho acuerdo en 1984, con la promulgación de una nueva Ley Orgánica del Municipio Libre, en Veracruz se legaliza, en el artículo 15 que amplió y establece el principio de representación proporcional para la integración de todos los ayuntamientos sin importar el tamaño de su población<sup>5</sup>.

Para complementar el acuerdo político-electoral de 1982, se dio otra negociación política, ahora en torno a la categoría político-administrativa de las localidades que integran los territorios municipales. En agosto de 1982 ante la proximidad de las elecciones para renovar ayuntamientos en Veracruz, el Gobierno del Estado emitió el decreto No. 172 en cuyos considerandos se motiva y fundamenta la necesidad del fortalecimiento del gobierno municipal que tiene su base en las congregaciones y agencias municipales, por lo que decretó el reconocimiento y número de congregaciones integrantes de los municipios en todo Veracruz<sup>6</sup>, considerando entre otros aspectos:

Que es indispensable establecer en cada uno de los municipios del estado de Veracruz de una manera clara y precisa cuales son las congregaciones que los constituyen, en razón del crecimiento poblacional que han registrado.

Que las congregaciones son administradas por agentes municipales elegidos popularmente como integrantes de los Ayuntamientos, siguiendo las normas fundamentales de la Constitución Política Local, lo que fortalece al gobierno municipal y orienta su vida democrática.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ver Decreto 148 publicado en Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave No. 65 del jueves 3 de junio de 1982 pp. 1-2

<sup>5</sup> Artículo 15.- Los municipios serán administrados libremente y gobernados por ayuntamientos de elección popular directa, por el sistema de mayoría relativa, y el principio de representación proporcional. Los cargos municipales son incompatibles con cualquier otro de la Federación o del Estado. ( LOML G.O. 16/febrero 1984: 3)

<sup>6</sup> Para el caso del municipio de Ixhuatlán de Madero se le reconocieron 29 congregaciones, sobre las cuales analizaremos elecciones de agentes y subagentes municipales, de manera general y haciendo énfasis en algunas comunidades tepehuas.

<sup>7</sup> Ver Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave No. 98 del jueves 19 agosto de 1982 p. 1

La coyuntura anterior se presenta como una oportunidad política que permitió a los partidos políticos consolidar y negociar posiciones políticas, ahí donde eran mayoría, que no obstante ganar las agencias municipales, la normatividad municipal-electoral vigente en ese entonces, aún no se los reconocía legalmente. Eran tiempos de una legislación electoral que no reconocía la diversidad política y el derecho de las minorías a gobernar el ámbito comunitario, donde políticamente se convertían en mayorías por la vía electoral.

En el caso de los principales municipios de la Huasteca: Chicontepec, Álamo Temapache, Ixhuatlán de Madero, el Partido Socialista de los Trabajadores que alcanzó una votación significativa en las elecciones municipales de 1982, logró tener representación política a través de regidores por la vía proporcional. Buena parte de su votación fue obtenida en las comunidades indígenas. Fue así como en 1982, el Partido Socialista de los Trabajadores ganó la agencia municipal de Pisaflores y gobernó la congregación<sup>8</sup>, donde acompañaba un trámite agrario; lo cual impactó en las comunidades de alrededor.

Así la disputa por las agencias municipales empezó a cobrar fuerza. La competencia en San Pedro Tziltzacuapan, comunidad tepehua vecina de Pisaflores, se planteó en el marco de la asamblea comunitaria como una especie de lucha de facciones identificadas con partidos políticos, cuyos candidatos obtenían respaldo comunitario por su participación en el sistema de cargos mediante la prestación de servicio a la comunidad.

En 1985, se hizo una asamblea general para nombrar al nuevo agente. Se presentaron dos candidatos: un mestizo “caracterizado” del barrio Centro, y un tepehua opositor del barrio Joaquín Vera; militantes del PRI y PSUM respectivamente; desde entonces los partidos de oposición proponen candidatos. En aquella ocasión, el candidato del barrio Centro no estuvo presente en la asamblea, porque andaba fuera gestionando la tienda CONASUPO, lo propusieron y ganó: “algunos decían que aunque no estuviera y no sabía que había sido propuesto y ganado... como había ganado por mayoría, él debía ser” (L. Márquez Martínez, Comunicación personal, 2014, 1º de abril). Esto revela la fuerza de la asamblea en el nombramiento de autoridades, pues, aun sin estar presente durante su elección, el candidato ganador tuvo que aceptar el cargo:

---

<sup>8</sup> Entrevista con Juan Lino en (Bello, 2016:341) y para referencias al triunfo opositor en Pisaflores (Cfr. Bello, 2016: 280-282; 305).

En la lógica de estas definiciones tenemos entonces que el ámbito comunitario se constituye como: el espacio natural y privilegiado que agrupa al conjunto de sus miembros como un solo cuerpo, disponiendo de instrumentos propios para elegir sus mandos y los términos de referencia que norman prácticas sociales y que dan vida y sentido dinámico a toda una gama de instituciones indígenas propias, sustentadas en principios colectivos desde los cuales se norman y regulan para construir futuros posibles (Ávila, 2011: 90).

Estos acuerdos políticos y su implementación, en algunos casos indicadores de una autonomía de facto, como en el caso de San Pedro, se dieron en el marco de un régimen político caracterizado por reglas electorales que favorecían la hegemonía del partido dominante:

Hasta antes de la LIV Legislatura veracruzana, los agentes municipales eran electos el mismo día que se elegían a los presidentes municipales, síndicos y regidores. Es decir, que cada planilla que registraban los partidos políticos en los organismos electorales municipales o supletoriamente en la Comisión Estatal Electoral, no solo debía contemplar a los miembros propietarios y suplentes del Cabildo, sino las propuestas que ese instituto político hacía para la totalidad de las agencias municipales de ese municipio, en un paquete que conculcaba el derecho en esas comunidades a elegir de manera libre a sus autoridades, sus habitantes (Herrera, 2014: pá. 2).

Ante el avance opositor y la necesidad de generar “armonía, paz y desarrollo en esas congregaciones” (Herrera, 2014: pá. 8), como condiciones de gobernabilidad en el estado y los municipios, hicieron posible que se propusiera la separación de elección de agentes municipales de la de Ayuntamientos, para evitar la conculcación de derechos políticos en contra de la voluntad popular de los habitantes de las congregaciones, con una reforma a la LOML:

Fue precisamente en esa Legislatura (LIV) que un servidor, como diputado local, presentó una iniciativa de ley para separar las elecciones de agentes y subagentes municipales respecto de las de presidentes municipales, síndicos y regidores (Herrera, 2014: pá. 6).

Si bien por primera vez se propone la iniciativa de modificación durante la LIV Legislatura (1986-1989), es en la siguiente legislatura (LV periodo 1989-1992) cuando se aprueba la separación de elecciones (Herrera, 2014: pá. 9). De ahí en adelante, algunas comunidades indígenas pudieron legalizar el nombramiento de sus autoridades en asamblea comunitaria con base en “usos y costumbres” entendidos como mecanismos de elección. Mientras que para algunos actores sociales de varias comunidades rurales, y en especial, los tepehuas opositores en San Pedro Tziltzacuapan y Pisaflores, les permitió profundizar la democracia en su vida sociopolítica y ejercer sus derechos políticos para elegir a sus propias autoridades, de manera separada de los procesos electorales-municipales. Lo que sin duda



amplió la pluralidad política municipal y dotó de una representación política más legítima a las comunidades.

Anterior a 1992, según el artículo 18 la LOML promulgada en 1984, los agentes y subagentes eran nombrados por “elección popular directa”, se registraban en planillas partidarias y votaban durante las elecciones para renovar ayuntamientos. Con la reforma que separó la elección de los agentes, de la de ayuntamientos, los tiempos y formas de dicha elección cambiaron. La elección se empezó a realizar en el periodo de la nueva administración municipal en funciones, quien expedía una circular “interna” y además nombraba un delegado que presidía la asamblea; las nuevas reformas permitieron la participación de candidatos registrados por partidos políticos<sup>9</sup>. Por lo regular el Ayuntamiento convocaba mediante una circular, pues, dicha elección era “... asunto atendido por los Ayuntamientos” y la gran mayoría de éstos se regían por “usos y costumbres” (Cfr. Domínguez, 2001, ver cita en esta sección).

Las reformas municipalistas en Veracruz se profundizan a raíz de la Nueva Constitución promulgada en 2000, lo que obliga a armonizar el marco legislativo, incluso derogar leyes, como la LOML promulgada en 1984. El interés por direccionar y controlar el proceso de elección de autoridades comunitarias, se observa a partir de 2001 con la recién LOML promulgada:

Un asunto ligado al comentario anterior es la forma de elección de estos servidores públicos [*agentes y subagentes municipales*], la Constitución Estatal y la Ley Orgánica de referencia establecen que los agentes y subagentes municipales se elegirán con la intervención del Instituto Electoral Veracruzano, la medida me parece un retroceso de carácter político, que atenta contra la autonomía y libertad municipal, ya que ignora la capacidad política y administrativa del gobierno municipal. En la tradición municipal de Veracruz, la elección de las autoridades comunitarias (agente y subagente municipal) es asunto atendido por los ayuntamientos, y en los casos de mayor conflicto interviene el Congreso del Estado previa petición de las autoridades municipales. Ya que cada municipio tiene sus formas de comunicación y en la mayoría se guían por usos y costumbres. La nueva disposición legal sólo va a provocar, de aplicarse alguna vez, gastos superfluos, mayores conflictos políticos por la centralización de decisiones que le corresponde al gobierno municipal y a la comunidad (Domínguez, 2001: pá. 29).

---

<sup>9</sup> Ver acta de asamblea del 24 de enero de 1992 mediante la cual se nombra al agente municipal de San Pedro Tziltzacuapan, hubo dos candidatos y resultó electo por mayoría Lázaro Márquez un tepehuano identificado con el PRI, mientras que el grupo de tepehuas opositores propusieron su candidato a través del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); entre quienes dan fe de la asamblea firman los representantes de los partidos políticos contendientes (AAM).

En efecto lo que se ha implementado es la centralización de las decisiones políticas respecto al gobierno municipal y la elección de agentes municipales. Si bien dicha elección nunca se realizó a través del Instituto Electoral Veracruzano, el “constitucionalismo centralizador” a través de una sobre-regulación ejercida por el Congreso Local terminó por acotar la decisión política del municipio libre y la autonomía de facto de las comunidades indígenas en cuanto a la elección de sus autoridades.

Sin embargo los procesos de resistencia étnico-política y comunitaria, permiten visualizar algunas luchas indígenas en la disputa por las agencias municipales desde la asamblea comunitaria, al amparo de sus propios mecanismos de elección con base en usos y costumbres. Lo anterior, a pesar de que puede fundamentarse en los derechos indígenas legislados, no es invocado. No obstante su reconocimiento de facto, semeja a lo descrito por Alfonso Osegueda (2009:115-116) donde señala la “variedad de situaciones” que los pueblos indígenas practican: “En el marco de esta falta de autonomía...” como el reconocimiento de gobiernos municipales electos por usos y costumbres en Oaxaca, sin que haya un reconocimiento legal pleno a estas prácticas. Lo interesante, es que a raíz de la disputa por la agencia municipal, se empieza a perfilar una demanda de un ejercicio democrático en la búsqueda de una ciudadanía diferenciada en la Huasteca Veracruzana; sobre lo cual volveré después del siguiente subapartado.

### **Sobre el marco regulatorio de la elección de agentes municipales**

Ya en otros trabajos, he analizado desde una perspectiva normativa la elección de agentes municipales (Bello, 2013 y Bello, 2006:285-287; 301-302). Sólo remarcar que son tres las modalidades de elección: auscultación, consulta ciudadana y voto secreto, según la LOML<sup>10</sup>, las cuales se especifican en una convocatoria -con requisitos para la elegibilidad de candidatos-, emitida por los Ayuntamientos pero aprobada por el Congreso Local, disposición normativa que rige desde febrero de 2005. Y que dicho proceso de elección es responsabilidad del Ayuntamiento a través de la Junta Municipal Electoral quien aplica y

---

<sup>10</sup> Véase artículo 172 de la LOML. Para la elegibilidad de candidatos agentes y subagentes ver artículo 20 fracciones II al IV; y sobre la integración de la Junta Municipal Electoral ver Artículo 174 Fracción VI, y acerca de sus funciones el artículo 175, de la de la misma ley.

vigila los procedimientos. Por último, la LOML (artículo 185) establece que el proceso de agentes y subagentes municipales es un ejercicio de participación ciudadana, independiente de partidos políticos.

La convocatoria para la elección de agentes y subagentes es “tipo”, que bajan de la página web de la legislatura veracruzana, con ligeras variaciones entre un municipio y otro. En cuanto, a criterios de elegibilidad, sí bien limita la participación de los militantes de partidos, sólo se refiere a quienes se desempeñen como representantes de éstos ante el IEV, no así de aquellos que son sus representantes en las localidades, por ejemplo, a los presidentes de comités seccionales (PRI) o de comités de base (PRD) o la modalidad que otros partidos tengan en su estructura territorial.

No obstante que la LOML en su artículo 171 establece que es el Ayuntamiento el responsable del proceso y procedimientos de la elección de agentes y subagentes, las reformas a casi cuatro años de su promulgación, le restaron autonomía, en lo relativo a los procedimientos de elección<sup>11</sup>, a 15 días de que venciera el plazo para emitir y publicar la convocatoria que normaría el proceso electivo de 2005. La reforma a dicho artículo en su tercer párrafo estipula de manera clara y vertical, que si bien, la convocatoria establece el procedimiento y es emitida por el Ayuntamiento, debe ser “sancionada previamente por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente”, la cual devuelve al Ayuntamiento con las modificaciones procedentes para su publicación.

La legislación al “homogeneizar” la elección de agentes y subagentes, llevó a una sobre-regulación enmarcada en la disputa territorial de los municipios, más que al impulso de la participación ciudadana y el reconocimiento del poder comunitario, dónde los partidos le apostaron a construir una gobernabilidad y hegemonía política desde la base o célula del municipio, el ámbito comunitario de la congregación.

Para ello, la reforma del 31 de diciembre de 2004 al artículo 174 fracción VI de la LOML ayudó lo suficiente, por la que se estableció incorporar en la Junta Municipal Electoral al Vocal de Control y Vigilancia del Consejo Municipal de Desarrollo quien “co-administra y

---

<sup>11</sup> Con la reforma al artículo 171 del 10 de febrero de 2005.

vigila”, más bien convalida, la aprobación de obras y cuenta pública. Una vez publicada la convocatoria:

VI. (...) el Ayuntamiento, y el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, designarán a los integrantes de la Junta Municipal Electoral (...). El representante del Ayuntamiento fungirá como Presidente de la Junta; el representante del Congreso del Estado, como Secretario; y el Vocal de Control y Vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal, como Vocal; todos ellos tendrán voz y voto;” (REFORMADA, G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2004).

Así el manejo clientelar de los recursos públicos y la obra pública afianzó el control corporativo de las comunidades, por los ayuntamientos de cualquier filiación político partidaria. En síntesis, la convocatoria se apega a lo establecido en la LOML, quedando acotada por disposiciones del Congreso Local a partir de 2004, que con una serie de reformas restó autonomía al municipio para conducir el proceso de elección de agentes y subagentes municipales.

Una revisión a las reformas da muestra de una “centralización para direccionar” el proceso. Por lo que más allá de las características del régimen fidelista, vemos la propensión de la partidocracia a burocratizar e incidir en el proceso que se anuncia como un ejercicio de participación ciudadana ajeno a la partidos políticos, practicando la “cultura de la falsificación” que simula el respeto a los derechos de la ciudadanía y de los pueblos indígenas, incluso en Oaxaca donde el sistema electoral por “usos y costumbres” es reconocido, pero no como un poder comunitario, un sistema de gobierno, más bien fueron reconocidos como “derechos políticos de la ciudadanía indígena como asuntos de procedimiento” (Osegueda, 2009: 165), y son usados en algunos casos, para simular la ausencia/presencia de los partidos políticos.

Lo anterior, puede ser trasladado a Veracruz, con la modalidad de consulta ciudadana como procedimiento para la elección de autoridades comunitarias, la cual analizaré más adelante con referencia a las elecciones de agentes y subagentes en municipios de la Huasteca Veracruzana. Por último, en la medida que la “oposición manifiesta” apareció con la diversidad política motivada por la presencia de partidos políticos de oposición, éstos obligaron a una disputa política desde la base territorial del municipio, la congregación y rancherías y sus respectivas autoridades: agencia o subagencias municipales. Pasemos ahora a la revisión de los procesos de elección de autoridades comunitarias.

## **Las modalidades de elección de autoridades practicadas en las comunidades<sup>12</sup>**

En el municipio de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, de un total de 115 localidades que lo conforman sólo 3 eligen su agente municipal mediante elecciones por voto secreto: Pisaflores, Llano en Medio y Colatlán, las demás de acuerdo a la convocatoria<sup>13</sup> mediante consulta ciudadana, aunque en la práctica nombran a sus autoridades en asamblea comunitaria por “usos y costumbres”. Lo mismo sucede en municipios contiguos: Chicontepec de 185 localidades sólo 7 eligen por voto secreto. En Benito Juárez con 48 localidades todas eligen por Consulta Ciudadana, al igual que en Tlachichilco y Texcatepec con 33 y 18 localidades, respectivamente. Incluso en Tantoyuca cabecera distrital federal y local, todas sus 28 Congregaciones eligen por consulta ciudadana. No así en Álamo-Temapache municipio con población medianamente indígena donde todas (160) eligen por voto secreto (Cfr. Convocatorias para la elección de agentes y subagentes, respectivas; para una aproximación cuantitativa ver cuadro al final).

Según información del presidente de la Junta Municipal Electoral (JME) de Ixhuatlán de Madero, en 2014 sólo 20 localidades registraron sus candidatos previos al día de la elección, de acuerdo con los términos de la convocatoria. Resulta impresionante cómo la mayoría de localidades siguen “desconociendo” en la práctica la convocatoria, no por falta de información, sino porque la desacatan:

En cerca de 100 comunidades no vinieron a registrarse porque no lo acostumbran hacer o porque están muy lejos (...). Esperan que uno llegue y se tiene que ser flexible, ahí se propone en asamblea, se proponen a dos candidatos, el ganador es el propietario y el perdedor es el suplente (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril).

Ante la fuerza de la comunidad el Ayuntamiento termina por ser flexible y acepta que haya comunidades, la mayoría chicas con gran resistencia étnico-política, que de facto ejercen autonomía en sus formas de elección de autoridades y prescinden de la presencia del comisionado del ayuntamiento que de fe del proceso: “... de las 114 comunidades en 11

---

<sup>12</sup> Este sub-apartado inicialmente fue presentado en el Segundo Coloquio sobre Pueblos Indígenas: Autodeterminación y justicia. Mesa: El acceso a la justicia y los pueblos indígenas: desafíos y avances. Organizado por la Sala Regional de la V Circunscripción del Tribunal Electoral Federal en la ciudad de Toluca, los días 5 y 6 de noviembre de 2015. Aquí presento una versión corregida que en la mayoría de casos, los precisa; agregó lo referente a las elecciones en comunidades tepehuas.

<sup>13</sup> Ver Convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales 2014-2018 del municipio de Ixhuatlán de Madero pp. 7-13.

hubo consulta ciudadana sin previa convocatoria de la Junta. (...) Algunas comunidades por costumbre adelantan su elección, sino había problema o inconformidad se avalaba la elección, casi un total de 15 comunidades se adelantaron” (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril).

Así vemos que cuando la comunidad es pequeña, el ayuntamiento tolera que adelanten sus reuniones y avala la elección, siempre y cuando no se presenten problemas. En ellas se mantiene vigente la práctica de proponer los candidatos en asamblea, y de fijar criterios de reconocimiento de la minoría para integrarla como una fuerza que no sólo legitima el proceso, sino que mediante su inclusión permite la convivencia en la diversidad política y evita el divisionismo.

No así en comunidades grandes, sobre todo cuando se adelanta la elección, las asambleas son impugnadas alegando la exclusión de la mujer, de los jubilados o ancianos, los jóvenes y avecindados, encabezados por un sector de la comunidad inconforme con los grupos mayoritarios.

En El Limón, una de las comunidades nahuas más grandes del municipio, la Junta intervino para proteger los derechos político-electorales de las minorías y reponer el procedimiento:

(...) insistimos en que se tenía que volver a hacer la elección, costó trabajo convencerlos y aceptaron finalmente, participó el candidato que habían elegido y se dio derecho a la participación a la mujer, contendieron el que había ganado y el nuevo propuesto, aunque finalmente ganó el que habían elegido ellos, el proceso se hizo conforme a la ley y sus procedimientos (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril).

Vemos como al ganar de nuevo el candidato originalmente electo por los ejidatarios, se reforzó la comunalidad y sus formas de elección tradicionales, pues, apoyada por su asamblea, la autoridad comunitaria reclama autonomía en el ejercicio de su gobierno para la solución de sus conflictos y marca un distanciamiento de los partidos políticos.

Es en las comunidades grandes dónde más se presentan inconformidades. También en comunidades chicas o grandes con problemas internos, cuya convivencia de por sí es conflictiva, donde los grupos se mantienen divididos casi siempre confrontados en torno a la cuestión agraria.

A pesar de que la Ley Orgánica del Municipio Libre garantiza los derechos políticos electorales de la mujer, algunas comunidades de la Huasteca no los respetan. En varias comunidades nahuas, las mujeres, al igual que los jubilados (ancianos) y los jóvenes, por usos y costumbres y por acuerdo de asamblea, no votan. Dicha negación se corresponde con la obligación de dar faenas; si no se da faena, no hay derecho al voto.

Así, los jubilados, ancianos que por su edad se han jubilado para dejar de dar faena, por lo tanto, pierden su derecho a participar. En cambio los jóvenes, si viven con su familia no dan faena y por lo tanto no tienen derecho a participar; pero si están casados, aun cuando sean menores de edad y vivan en la casa de uno de los padres, están obligados a dar faenas y obtienen su derecho a participar.

Entre los nahuas, las mujeres son más vulnerables en este sentido, sólo cuando el marido emigra (Mendoza, 2011: 186-187), o si fallece, ella asume la jefatura de la familia, pues, en el medio indígena la representación es familiar, por eso, “la mujer es representada por el esposo” (Hernández-Díaz y Ángeles, 2007: 311), en la Huasteca, a veces la asume el hijo primogénito si es mayor de edad; y por lo tanto, la responsabilidad y obligación de la familia ante la comunidad, lo que le otorga el derecho a participar.

El fenómeno de exclusión política de la mujer y otras minorías, está siendo gestionado por la propia comunidad, como resultado de nuevas dinámicas: migratorias (de movilidad laboral), sociopolíticas de reclamo de derechos por parte de liderazgos político-partidarios y derivadas del impacto de programas gubernamentales que focalizan la participación de la mujer, es por esto que la mujer empieza a ser un actor político importante, sobre todo para el control político de las mujeres desde una perspectiva clientelar de los programas gubernamentales:

En muchas ocasiones, las mujeres, o un sector de ellas, constituyen una clientela política de alguna de las facciones locales que las movilizan para apoyar sus candidatos. En Guevea de Humboldt, en el istmo de Tehuantepec, por ejemplo, el PRI exige la participación de las mujeres en las elecciones mientras que sus adversarios, sabiendo que la mayoría de las mujeres apoyan al PRI, se oponen de manera categórica. Lo que se observa es que la defensa de las normas consuetudinarias es una medida estratégica, la demanda se usa como una manera de conseguir votos o reducir los votos del adversario, dependiendo de la situación, que además puede variar como fue el caso de Tlacolulita, donde la misma facción que en una ocasión pidió la participación de las mujeres, después se opuso a ella, debido a que ya le favorecían sus votos. (Hernández-Díaz, 2007:69).

Motivada por las anteriores dinámicas, en comunidades nahuas reticentes a reconocer la participación y derechos políticos de la mujer, empieza a reconocerse al igual que en el conjunto de las Huastecas, como un “...fenómeno relativamente reciente, que las mujeres llegan a ocupar cargos del más alto nivel comunitario” (Ávila, 2011: 112), aunque en la Huasteca Veracruzana a diferencia de la Potosina, aun son casos aislados. Así es como, en tiempos recientes algunas mujeres han sido agentes municipales en muy pocas comunidades ixhuatecas, lo que no deja de ser simbólico y significativo como muestra de apertura a un enfoque de género y no de cuota, pues, la elección se realiza mayoritariamente por hombres, que constituyen la mayoría de la asamblea reconociendo el empoderamiento de la mujer y no sólo como “medida estratégica”:

De las 114 comunidades sólo en una comunidad, en El Nopal eligieron a una mujer, es la segunda vez que hay una mujer como agente. Antes en Pino Suárez, por el rumbo de La Pahua en el periodo de Moisés Hernández [*expresidente municipal*], y en el pasado periodo de Elías Benítez [2011-2013], hubo dos en: Las Mesillas y La Mora oficialmente llamada José Luís Aguilera (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril).

En la mayoría de comunidades, a partir de los conflictos generados por la aplicación de los criterios que regulan la obligación de dar faena para el beneficio comunitario y reconocer el derecho de participar a las mujeres, jóvenes y jubilados, se han desarrollado modalidades de votación que combinan los usos y costumbres con algunas disposiciones de carácter electoral como la presentación de credencial y la votación en un espacio cerrado para mantener la secrecía del voto a fin de evitar represalias de parte del ganador hacia quien no vota por él:

En Lomas del Dorado ahí están divididos en dos grupos fuertes. Manifestaron que hubo irregularidades porque el agente municipal y su comitiva no dejó votar a los de la tercera edad (...) se les hizo ver que tenían que participar todos: mujeres, jóvenes y ancianos; y tenían que identificarse con credencial de elector. (...) Finalmente se votó [identificándose] con credencial, se votó en secreto poniendo la rayita en el pizarrón. Como un grupo decía que cuando no se vota por el ganador éste toma represalias, se acordó cerrar un espacio donde se votó con rayita... (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril).

En la mayoría de comunidades nahuas y otomíes se vota a mano alzada. Mientras que los tepehuas han recreado la modalidad de voto con rayita en pizarrón, sobre el cual abundaré más adelante. En tanto que, en la comunidad totonaca de San Francisco aun cuando se identifican con partidos políticos, no se recurre al voto secreto, la gente se forma detrás del candidato de su preferencia, así gana el candidato cuya fila tiene más gente formada; pero también los seguidores del candidato que tiene menos simpatizantes formados, al darse



cuenta que no ganará, no se forman y prácticamente se abstienen (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril). Cada vez más los partidos políticos han penetrado la estructura del poder político comunitario, promoviendo candidatos y prácticas políticas “modernas”, incluso algunas adaptadas a las circunstancias comunitarias pero cuyos candidatos se identifican y son identificados con partidos políticos, que más sin embargo, como lo reconocen las propias comunidades, las dividen:

Estas nuevas modalidades, por mencionar sólo algunas, han generado tensiones comunitarias por la formación de facciones partidarias, que se traducen en desobediencia al agente electo por parte de los simpatizantes del partido perdedor; reducción de la participación en la asamblea; desacuerdos en cuanto a la forma de elegir a las autoridades; negación a participar en faenas y obras convocadas por el agente procedente de un determinado partido; atención y servicio por parte del agente solamente a aquellos que simpatizan con su “color”; entre otros (Mendoza, 2011:189).

Por lo general, los partidos reclaman derechos político-electorales de sus simpatizantes, tomando de bandera la exclusión de: mujeres, jóvenes y ancianos; como “medida estratégica”. Generalmente desde una visión liberal y de los derechos humanos, esto se considera una violación a los derechos políticos y dignidad de la mujer. En cambio desde la perspectiva comunitaria, cumplir con la obligación de dar faena, otorga el derecho a participar. Lo que nos remite no sólo a una contravención entre sistemas normativos y principios del derecho, donde la reciprocidad invierte el orden, primero se cumple y después se reclama con mayor fundamento: “... pues efectivamente la comunidad ejerce un grado de sujeción sobre sus miembros integrantes, ya que consideran que no hay derechos sin obligaciones y, al mismo tiempo, no hay obligaciones sin derechos” (Ávila, 2011: 101).

Hay comunidades que tienen problemas internos graves, porque no todos dan faena, no cooperan, o por conflictos político-partidistas. En algunas asambleas, al aflorar los conflictos, se suspendieron: “...en Huitzitzilco se suspendió por falta de consenso, de común acuerdo pidieron tiempo para ponerse de acuerdo y luego ellos mismos eligieron solos a su autoridad (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril).

Un supuesto es que la presencia de algún miembro de la Junta Municipal Electoral, identificada con las autoridades del Ayuntamiento, inhibe el diálogo y acuerdo entre las partes, a veces por actuar con parcialidad o por querer imponer los términos de la

convocatoria. El caso de Huitzitzilco demuestra que la comunidad es capaz de llegar a acuerdos sin necesidad de un árbitro electoral.

El nombramiento en segunda convocatoria ahí donde surgen problemas, si bien se apega a la legalidad, genera una pérdida de legitimidad y problemas de gobernabilidad, sobre todo cuando los candidatos perdedores se identifican con partidos. Es posible que los conflictos se manifiesten posterior a la elección durante el ejercicio de la autoridad, a manera de una desobediencia para no respetar a la autoridad.

Pero también los partidos de oposición, más bien sus dirigencias locales y bases, han iniciado procesos de reflexión y unificación en torno a candidatos “ciudadanos”, como sucedió en 2014, en Pisaflores (Bello, 2016: 307-309), donde resultó exitoso, anteponiendo el interés de la comunidad al partidario, ante la dispersión del voto opositor que termina por favorecer al PRI y la división de la comunidad generada por el activismo partidista. No obstante, en realidad impulsaron una “candidatura común” que muestra como la identidad étnica se entrecruza con lo político-partidario<sup>14</sup>, cuando está por delante la democracia y la comunidad.

Para complementar esta sección sobre el proceso de nombramiento de autoridades comunitarias en el municipio de Ixhuatlán de Madero, agrego un recuento de la evolución de la modalidad de elección practicado por los tepehuas. Entre éstos, los “usos y costumbres” cambian de una comunidad a otra, en función de las circunstancias políticas, y porque además son flexibles, pero en términos generales tres comunidades tepehuas practicaron la “democracia de rayitas” anotando el voto con una raya en el pizarrón, al lado o abajo del nombre del candidato de las preferencias del elector.

En San Pedro Tziltzacuapan algunos adultos mayores recuerdan que cuando eran jóvenes no se hacían asambleas para nombrar a las autoridades; eran “los caracterizados”, quienes los proponían y elegían, luego, mandaban a traer al propuesto y en reunión le decían que iba a ser autoridad. Es a partir de 1985 que por vez primera se nombra al agente municipal en asamblea general, votando a mano alzada y con la participación de candidatos identificados con partidos políticos, pero este ejercicio no se institucionaliza, sino hasta

---

<sup>14</sup> Ver cita de entrevista E-17, en Bello (2016: 308).

1992 cuando los tiempos, la normatividad y las modalidades de elección cambian. A partir de entonces se introduce en San Pedro la elección por rayita anotada en el pizarrón, pero quien lo hacía era un maestro vecindado, que preguntaba al elector por quien deseaba votar:

Antes los viejos del centro ponían las autoridades: Amando Ríos, Olivo Rodríguez, Juan Montes, Juan Ríos, Celerino García, Manuel Vargas, Marcelino Álvarez, don Melitón Tolentino, Miguel Allende, don Benito Téllez, a esa gente se le conocía como gente de razón e invitaban a algunos que hablaban el tepehua, pero sólo aquellos que sabían opinar algo. A partir de 1992, cuando fui electo, se empezó a votar con rayita, pero no rayaba el votante, sino un maestro que le preguntaba por quién votaría; entonces el maestro rayaba debajo del nombre del candidato preferido y [por] cada cuatro rayitas, atravesaba una. Desde entonces ya se ponían a los candidatos al frente del pizarrón (L. Márquez Martínez, Comunicación personal, 2014, 1° de abril).

Vemos en la anterior modalidad, una combinación de procedimientos que aun cuando son introducidos por un agente externo, el maestro, retoma prácticas consuetudinarias, incluso reconocidas legalmente en municipios de Oaxaca dentro del llamado sistema electoral por usos y costumbres, combinando el “voto en pizarrón” con el “voto secreto al oído del escrutador” (Hernández-Díaz, 2007:84).

Aun con limitantes, la transición hacia una nueva forma de “votar con rayita”, en asamblea y manifestando a un intermediario por quien votar, representó un avance en la democracia comunitaria, que poco a poco se fue institucionalizando y se expresa como un mecanismo propio, en el sentido de que ha sido apropiado por la comunidad, aceptado por los candidatos y grupos contendientes, como marcador étnico-político de una ciudadanía diferenciada que actualmente se practica de manera directa por los “vecinos” sin intermediario que anote o raye por él, por quien votar.

También en Pisaflores recuerdan que antes elegían su autoridad rayando en el pizarrón:

Desde hace tres administraciones, con el presidente Atalo Montes [2004], se empieza con el voto secreto en la elección; anteriormente era por consulta ciudadana: eso de formar filas y rayar en el pizarrón por quien se votaba o levantando la mano, y se cuentan los votos. A como llegaban rayaban el pizarrón, no era todo el día, se ponía un horario. (A. Rodríguez Martínez, Comunicación personal, 2014, 4 de abril).

Aunque en la actualidad en Pisaflores, se ha avanzado hacia el voto secreto, emitido de manera directa y mediante elecciones que utilizan boletas impresas con la fotografía de los candidatos, las cuales son elaboradas, distribuidas y resguardadas por la Junta Municipal Electoral. Esta modalidad de elección mediante voto secreto depositado en urnas, previa

campaña de proselitismo, es aceptada plenamente por los contendientes y la ciudadanía, pues consideran que las elecciones por voto secreto evita el ser observados por los adversarios y que estos tomen represalias al ganar y darse cuenta quien no vota por ellos. Además por ser Pisaflores la comunidad con mayor número de habitantes y electores del municipio, la consideran idónea para dirimir sus diferencias y manifestar sus preferencias políticas:

Pero por el número de ciudadanos ya no se puede hacer eso [...] El voto universal directo y secreto es lo más correcto para elegir, porque si no estás con ellos y te ven, te reprimen y así no se ve. Se llega a un cambio sin violencia, porque no nos lleva a nada la violencia, y si es lo más correcto por el número de ciudadanos (A. Rodríguez Martínez, Comunicación personal, 2014, 4 de abril).

Mientras que en El Tepetate la tercera comunidad tepehua en importancia, por su tamaño menor a Pisaflores y San Pedro, antes también votaban a mano alzada en asamblea, pero con las reformas al proceso de elección de autoridades comunitarias, han adaptado una modalidad de elección considerada por la comunidad como de “voto secreto”, que consiste en marcar con una cruz en un formato donde se registran en columnas los nombres de los candidatos, así colocan una cruz en la columna donde se asienta el nombre de su candidato frente a la mesa de debates (R. Juárez Barragán, Comunicación personal, 2014, 1° de abril); si bien, no hace público el sentido del voto, se presta a la observación de quienes presiden la asamblea. Esta versión *sui generis* del “voto secreto” se aplica en asamblea general considerada dentro de la modalidad de consulta ciudadana.

Lo anterior nos demuestra cómo los “usos y costumbres” se han refuncionalizado, según las circunstancias político-electorales de las comunidades tepehuas. En todas ellas, varios vecinos a pesar de haber militado en partidos, el oficialista y de izquierda, en demanda de sus derechos políticos y ciudadanos por la igualdad mediante la justicia social, la democracia liberal por ellos promovida ha sufrido un proceso de hibridación para adaptarse a las formas de elección y organización de los tepehuas.

Los sistemas normativos comunitarios –en el marco de gobiernos locales– han transitado en algunos casos por procesos de desestructuración y debilitamiento; en otros, por procesos de hibridación, adaptación y apropiación de dinámicas extra-comunitarias, como la participación de partidos políticos en la elección de autoridades. (...) La vitalidad de los sistemas normativos comunitarios ha dependido también de la historia agraria y de las relaciones que las comunidades han sostenido con el exterior. (Mendoza: 2011: 194).

En San Pedro Tziltzacuapan los “usos y costumbres” como modalidad de elección de autoridades, su práctica ha derivado en una “democracia de rayitas”, mientras que en El

Tepetate y Písafloras hacia el “voto secreto”, pero en todos los casos, implica un ejercicio de la ciudadanía diferenciada que disputa el poder comunitario en el espacio público de la asamblea general.

Así la participación política electoral de un sector de tepehuas, los opositores, desde partidos de izquierda frenó el abuso de los “usos y costumbres” por parte de “los caracterizados” y convalidado por el ayuntamiento, vía las auscultaciones para pronunciarse y luego nombrar al “tapado” mediante el clásico dedazo, y a su vez, amplió su participación decisoria en su vida sociopolítica; donde el voto directo con rayita en asamblea pública y o “secreto” mediante una cruz en el listado de asistentes es relativamente reciente: en San Pedro de 1992 a la fecha, en El Tepetate desde 2004 y más arraigado en Písafloras. Esto indica la recreación de formas de elección de autoridades comunitarias y la adaptación/apropiación de la democracia ejercida de manera directa, como seña identitaria común a los actores políticos tepehuas y aceptadas por todos, independientemente de su filiación política.

Durante el pasado proceso de renovación de autoridades comunitarias en el municipio de Ixhuatlán de Madero, formalmente no se presentaron recursos de inconformidad después de la elección (Presidente JME, Comunicación personal, 2014, 30 de abril). La Junta mostró una actitud conciliadora al atender las irregularidades que le fueron expuestas; por lo tanto, tampoco se presentó algún recurso de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Veracruz. Los inconformes por lo regular, se quejan ante la presidencia municipal, desconociendo a la Junta Municipal Electoral como instancia reguladora, son grupos afines al presidente o de facciones políticas con incidencia en el municipio; a quienes interesa fortalecer liderazgos y recuperar votos, por lo que recomiendan a sus seguidores cuestionar los procedimientos comunitarios para promover o imponer a sus candidatos.

Así, la elección de autoridades comunitarias en asamblea como sucede en la Huasteca amparada en la modalidad de consulta ciudadana establecida en la LOML, en la práctica se ha convertido en un incipiente reconocimiento legal, pero insuficientemente codificado. Sin embargo, la fuerza de la comunidad la hace valer y con una diversidad de formas y

mecanismos de elección y criterios de elegibilidad ejerce autonomía de facto para nombrar sus autoridades a pesar de lo acotado del derecho reconocido y lo impositivo del marco por la falta de armonización legal, que le restringe derechos político-colectivos. En ese sentido, la demanda de las comunidades y la invocación a un ordenamiento legal, se inscribe en una lógica de la política del reconocimiento, que favorece la recreación de identidades étnico-políticas, semejante al caso oxaqueño, pero a un nivel comunitario:

Esta caracterización de municipios de usos y costumbres se contrapone a un entendimiento estático de las identidades étnicas, al tiempo que proporciona un marco propicio para la reconstitución de identidades indígenas, quizá debilitadas o diluidas tras prolongados embates homogeneizantes promovidos por el Estado posrevolucionario. La legalización de los usos y costumbres garantiza el ejercicio del derecho a la autonomía municipal en materia electoral; facilita la preservación de un sistema electoral alternativo al de la “sociedad nacional”, multiculturalizando uno de los esquemas institucionales más importantes para la vida pública de cualquier sociedad. Más aún, el reconocimiento de los usos y costumbres no solamente ha formalizado legalmente una práctica política, sino que ha proporcionado los elementos para su transformación. Como se ha señalado, el nuevo arreglo institucional (multicultural) para la elección de autoridades municipales en Oaxaca provee mayores opciones y alternativas a aquellos municipios indígenas que desean desarrollar su vida política de manera autónoma, lejos de la tutela de los partidos políticos y según sus propias instituciones (Anaya, 2003: 298-299).

Algo semejante se ha practicado en Veracruz, a partir de la apertura democrática, que consolidó a la “oposición manifiesta” y cuyos impactos en el terreno político electoral, generó una negociación y aprovechamiento de oportunidades políticas, que visibilizó y abrió paso al reconocimiento de usos y costumbres aunque de manera acotada y subordinada al congreso local y la LOML, que más sin embargo han permitido la recreación de identidades étnico-políticas y el ejercicio de autonomías de facto.

### **Gestión del desarrollo, lucha por derechos sociales y participación política**

Ante la subordinada articulación política, y la marginación que padecen las comunidades indígenas, misma que se agrava por la exclusión que el Ayuntamiento practica al no considerarlas en la planeación del desarrollo para mejorar su calidad de vida; éstas demandan inclusión y derechos sociales, que derivan en aspiraciones municipalistas. Los tepehuas de Pisaflores y otras comunidades aliadas, al darse cuenta de su “aislamiento y marginación” promovieron la creación de un municipio “para mejorar un poco la comunidad” (Álvarez, 2002:150-151). De ahí que, la disputa y obtención del cargo de agente municipal significa una representación, delegación del poder de gestión de su

desarrollo ante el Ayuntamiento, pero también, ante instituciones de gobierno estatal y federal:

Valga enfatizar que las comunidades constituyen la columna vertebral que a manera de red guardan y recrean continuamente el capital social, desde donde los indígenas no sólo han luchado por la tierra, sino también por el acceso a los satisfactores propios de la vida en sociedad. (...) Todo ello gracias a su organización y su autogobierno, mismos que frente al exterior han guardado un notable dinamismo, resultado de una permanente tensión frente a la autoridad y fuerzas externas (Ávila, 2011: 97-98).

Son precisamente los agentes municipales quienes tienen entre sus obligaciones la gestión de los servicios públicos que requiera su demarcación, (artículo 62 Fracción V)<sup>15</sup>, por lo que se convierte en un gestor del desarrollo para su comunidad: “Los agentes y subagentes municipales son las autoridades de la comunidad y son electos de manera directa. Son los servidores públicos más cercanos a la comunidad y juegan un papel de enlace con el ayuntamiento y de representación político administrativa de la congregación (Domínguez, 2001: pá. 29). Lo anterior se debe matizar, en efecto para la comunidad son su autoridad, pero la LOML y el régimen estatal no les otorga aun este reconocimiento, no obstante, representan el nivel de gobierno más cercano a la comunidad y en efecto es su gestor ante el ayuntamiento.

Aunque el nuevo federalismo se acompañó de estrategias descentralizadoras, política y legalmente no ha reconocido la investidura de la autoridad comunitaria, lo considera su auxiliar y un servidor público<sup>16</sup>, no un representante de la estructura de su gobierno:

Les ha causado preocupación el hecho de que al agente y subagente se les considere servidores públicos, como si fueran trabajadores del municipio sin recibir salario. Comentan que lo importante no es la falta de pago, más bien la falta de reconocimiento a su carácter de autoridad, pues los quieren tratar como empleados.

Para las comunidades queda claro que son ellas las que deben nombrar al agente, al subagente y al juez, en asamblea, y que no sean puestos por el presidente municipal. Así, sí son nombrados en asamblea, tienen la misma categoría que el presidente. Son autoridades, no auxiliares del ayuntamiento (Bello, 2013:15).

En el anterior marco jurídico regulatorio, transcurren los alcances del gobierno comunitario contemporáneo de las comunidades rurales e indígenas de Veracruz. De ahí que la gestión

---

<sup>15</sup> (REFORMADO, G.O. 7 DE ENERO DE 2009)

Artículo 62 (...) Fracción V. Promover que en sus respectivas demarcaciones se establezcan los servicios públicos que requiera la comunidad;

<sup>16</sup> LOML artículo 61: “Los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos”. Así, mas que una representación del gobierno local, legalmente tienen una representación administrativa que les es delegada por el ayuntamiento.

del desarrollo desencadene procesos de organización y participación política como efectos de la gobernanza, que aprovecha la estructura de oportunidades políticas que los liderazgos emergentes de las comunidades indígenas gestan y promueven para resignificar formas de organización, identidades y procesos de empoderamiento político, como parte de la construcción de ciudadanía, incluso de su derecho a la diferencia cultural.

En Veracruz la demanda política de los pueblos indígenas es por la remunicipalización, la cual se concretó con la creación de los municipios de: Uxpanapa, Tatahuicapa y Sochiapa; caracterizados como mayoritariamente indígenas (Osegueda, 2009:176 y Osegueda, 2012: 74). Para Martín Aguilar (2012: 138-140) las actuales demandas del movimiento indígena veracruzano giran en torno a la exigencia de derechos sociales mediante la gestión de servicios y proyectos productivos, y políticos con la demanda de nuevos municipios. El movimiento indígena veracruzano que despliega acción colectiva entre 1997-2007, se puede caracterizar como una fuerza emergente demandando reconocimiento a sus aspiraciones por la municipalización en sus territorios (Aguilar:2012:140); presenta una desarticulación en su acción colectiva focalizado a espacios municipales y a veces en regiones, como resultado de contradicciones internas y la presión externa al confrontar al gobierno estatal.

Pero en la práctica, la demanda de los pueblos indígenas se expresa por la exigibilidad de respeto a un ejercicio del gobierno local, comunitario, sustentado en formas de organización, de elección de autoridades con base a usos y costumbres y de impartición de justicia para la resolución de conflictos. Y sobre todo, por la gestión de sus demandas de desarrollo para enfrentar la exclusión socioeconómica, todo esto se da en el ámbito comunitario, así "... el espacio real de la acción colectiva es la comunidad dentro del municipio..." (Selee y Hernández-Díaz, 2011:448) y a veces el municipio dependiendo de su integración socioeconómica y articulación política, en relación a su tamaño y relativo peso demográfico electoral. Porque en efecto, sí mantienen la capacidad de decidir sobre sus formas de gobierno y la elección de sus autoridades, tendrán autonomía para resolver conflictos con base a sus propios sistemas normativos, reforzando su identidad étnico-política, mediante el ejercicio de autonomía de facto que consolide su gobierno indígena.



En Veracruz pareciera que la demanda de las comunidades por: el acceso a los recursos públicos para financiar su desarrollo, la de inclusión presupuestaria y en obras de infraestructura social por parte de los ayuntamientos hacia las comunidades, acompañada del respeto a la asamblea comunitaria, la vigencia de sus sistemas normativos; se sobreponen a las demandas de autonomía y libre determinación. Pero la defensa de sus ejercicios autonómicos de facto, que aprovecha un acotado marco de autonomía legal, es la base de la exigencia de mayor reconocimiento, vía el ejercicio de una ciudadanía diferenciada con mecanismos y procedimientos propios de elección de sus autoridades comunitarias que exigen nuevas formas de representación política, en los términos que los plantea Iris M. Young (1996:100) con base en el “principio de representación grupal” que garantice derechos específicos en atención y gestión de su diferencia cultural; para reforzar sus sistemas de servicio comunitario como parte de una forma de gobierno comunitario, hasta ahora no reconocidos plenamente y que deben comprenderse por una reforma municipal pendiente (Osegueda, 2012: 74).

#### Consideraciones finales

La demanda de las comunidades indígenas de la Huasteca Veracruzana, por el respeto a sus formas de elección y criterios de elegibilidad de sus autoridades, se inscribe en una lógica por el reconocimiento de sus derechos políticos con base al ejercicio de su diferencia cultural, mediante la exigibilidad de respeto a sus formas de organización y gobierno local sustentada en la participación comunitaria, canalizada a través del sistema cargos para el servicio comunitario como base de los criterios de elegibilidad para decidir sobre la elección de autoridades, lo cual favorece la recreación de identidades étnico-políticas, con mayor impacto a nivel comunitario pero con alcances municipales.

Hasta antes de 2004 los usos y costumbres entendidos como formas de gobierno eran tolerados, casi siempre la asamblea comunitaria fijaba los criterios de elegibilidad y las modalidades de elección. Con la emisión de la convocatoria cuyos términos son fijados por el Ayuntamiento y aprobados por el Congreso Estatal, se ha caído en una dinámica política permeada por partidos políticos y mecanismos de clientelismo electoral que rompe con la armonía comunitaria al privilegiar el registro y elección por fórmula de candidatos. En

nuestra consideración, el nombramiento de autoridades comunitarias cuya propuesta se hace en asamblea, privilegia la unidad de la comunidad, se practica el principio de respeto a las minorías y su inclusión para mantener la integridad de la comunidad, porque el ganador se asume como propietario y el perdedor como suplente o secretario, y con ello, los grupos a los que pertenecen quedan representados.

De facto, la elección es mediante la democracia directa expresada a través de diversas modalidades, con base en “usos y costumbres”. Por lo tanto, la convocatoria debiera enunciarlas en lo general para que según los usos y costumbres de cada comunidad sean acordadas en asamblea: formados en filas, votando con rayita en el pizarrón, a mano alzada en asamblea. El Congreso del Estado y los Ayuntamientos deben reconocer el procedimiento de usos y costumbres en asamblea general, para que se incorpore legalmente y su ejercicio sea reconocido plenamente, con carácter vinculante y no se reproduzca la “cultura de la falsificación” que simula en las actas de elección de autoridades el cumplimiento de la convocatoria.

**Alcances del proceso de elección de autoridades comunitarias en la Huasteca Veracruzana**

Municipio	Población Total	Pob. Indig.	Lista Nominal	Total de Localidades	Modalidad de elección	
					Consulta Ciudadana	Voto Secreto
Álamo-Temapache	104,499	20,232 Nahua	72,377	160		160
Benito Juárez	16,692	16,181 Nahua	10,522	48	48	
Chicontepec	54,982	48,937 Nahua	37,835	185	178	7
Ixhuatlán	49,820	44,526 N-O-Tp-To	31,478	115	112*	3
Tantoyuca	101,743	66,912 Te-N	65,945	28 Congregaciones	28	
Texcatepec	10,627	8,799 Otomí	6,419	18 Congregaciones	18	
Tlachiucilco	11,276	7,084 N-Tp	7,787	33	33	

Las Congregaciones agrupan aún determinado grupo de localidades.

Nota: N= Nahua; O-Otomí; Te-Teneek; Tp-Tepehua; To-Totonaco

\*Incluye la elección de jueces de barrio en la cabecera municipal.

Fuente CDI: Indicadores sociodemográficos de la población total y población indígena, 2010.

## Bibliografía

AGUILAR SÁNCHEZ, Martín (2012). “Análisis en torno a los cambios de la acción colectiva en el estado de Veracruz: 1997-2007. En: AGUILAR SÁNCHEZ, Martín (Coord.). *La difícil construcción democrática en Veracruz. Acceso a la justicia y actores sociales*. Xalapa, Ver. Universidad Veracruzana pp. 129-151

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, María del Socorro (2001). *Cambio sociocultural y usos de recursos forestales de las selvas, en una comunidad tepehua: El caso de Pisaflores en la Huasteca veracruzana*, México D.F.: Escuela Nacional de Antropología e Historia. Tesis de licenciatura en antropología social.

ANAYA MUÑOZ, Alejandro (2003). “La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado”. En *Revista Relaciones* No. 96 vol. XXIV, Zamora, Mich. El Colegio de Michoacán A.C. pp. 267-304

ÁVILA MÉNDEZ, Ávila (2011). Gobierno local y comunidades indígenas en San Luis Potosí. En: HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y SELEE, Andrew (Coords.). *Organización política y gobernabilidad en territorios indígenas de América Latina*. Miguel Ángel Porrúa. México D.F. Colecc. Las ciencias sociales. pp. 85-122

BELLO LÓPEZ, Daniel (2013). “*La elección de agentes municipales*”. En *Suplemento La Jornada del Campo*. Enero 2013 No. 64 Año VI México D.F. Pp 14-15

BELLO LÓPEZ, Daniel (2016). *Movimiento indígena: Derechos, demandas y ejercicio de la ciudadanía diferenciada en las comunidades Tepehuas de la Huasteca Veracruzana*. Xalapa, Veracruz. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales/Universidad Veracruzana Tesis Doctorado en Historia y Estudios Regionales.

DOMÍNGUEZ CANSECO, F. (2001, Febrero). La Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz. Las reformas al 115 Constitucional. En *Revista Transición* (32). Recuperado de:

<http://cettrade.org/v2/revista-transicion/2001/32-reforma-estado/ley-organica-municipio-libre-veracruz-reformas-al-115-constitucional-francisco-do>

HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge (2007). “Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca”. En: HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge (Coord.). *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI Editores/Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, pp. 35-86.

HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge y ÁNGELES CARREÑO, Graciela (2007). “Cuando la costumbre se hace ley: El caso de Santa Catarina Minas, Ocotlán” En: HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge (Coord.). *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI Editores/ Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, pp. 294-327.

HERRERA HERNÁNDEZ, Helí (2014). “Elección de agentes municipales”. En: [alcalorpolitico.com](http://www.alcalorpolitico.com) publicado el 12/05/2014  
<http://www.alcalorpolitico.com/informacion/columnas.php?idcolumna=7628&c=24#.U3BhZrcU IU>

MENDOZA ZUANY, Rosa Guadalupe (2011). Gobiernos locales en las regiones indígenas de Veracruz: un panorama estatal. En: HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y SELEE, Andrew (Coords.). *Organización política y gobernabilidad en territorios indígenas de América Latina*. Miguel Ángel Porrúa. México D.F. Colecc. Las ciencias sociales. pp 177-196

OSEGUEDA CRUZ, Alfonso (2009). *Municipios y Pueblos Indios. El camino común del municipalismo y el movimiento indígena*. Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara”, A.C./Fundación Ford. Xalapa, Veracruz.

OSEGUEDA CRUZ, Alfonso (2012). “Los pendientes de la reforma municipal”. En: Alberto J, OLVERA RIVERA, Alberto J., ZAVALA BETANCOURT, Alfredo y ANDRADE GUEVARA, Víctor M. (Coords.). Veracruz en crisis. Poderes públicos, elecciones y medios de comunicación. Universidad Veracruzana. Xalapa, Veracruz. Volumen III Colección La Ciencia en Veracruz pp 69-81

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave (2001, Enero 5). *Ley Orgánica del Municipio Libre. Xalapa*: Autor. En *Gaceta Oficial* Recuperado de:  
<http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/MPIOLIBRE180214.pdf>

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave (1984, Febrero 16). Ley Orgánica del Municipio Libre. En *Gaceta Oficial* No. 20 Tomo CXXX, Xalapa, Enríquez, Ver. pp. 1-93

G.O. Decreto 148 del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. *Gaceta Oficial* No. 65, 3 de junio de 1982. Editora del Gobierno del Estado, Xalapa, Ver., pp. 1-2.

G.O. Decreto 172 del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. *Gaceta Oficial* No. 98, 19 agosto de 1982. Editora del Gobierno del Estado, Xalapa, Ver. p. 1.

SELEE, Andrew y HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge (2011). Algunas conclusiones sobre gobernabilidad en los municipios indígenas. En: HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y SELEE, Andrew (Coords). Organización política y gobernabilidad en territorios indígenas de América Latina. Miguel Ángel Porrúa. México D.F. Colecc. Las ciencias sociales. pp 441-450

WILLIAMS GARCÍA, R. (2004). *Los Tepehuas* (2a.Ed.). Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana.

YOUNG, Iris Marion (1996). “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de la ciudadanía universal”. En CASTELLS, Carme (Comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona, Paidós Colecc. Estado y sociedad 43 pp. 99-126.

AAM. Archivo de la Agencia Municipal de San Pedro Tziltzacuapan.