

Gobernanza indígena: tensiones entre comunalidad y financiamiento municipal en Oaxaca

Indigenous governance: tensions between communality and municipal financing in Oaxaca

Nina Martínez Cruz*

<https://orcid.org/0000-0002-7863-261X>

marcny12@gmail.com

Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca.

Resumen

El artículo analiza las tensiones entre la gobernanza indígena en municipios regidos por Sistemas Normativos Indígenas (SNI) en Oaxaca y las lógicas contemporáneas del financiamiento municipal, enmarcadas en políticas públicas de desarrollo. Se sostiene que la comunalidad -entendida como una ontología política basada en el servicio, la asamblea y la solidaridad- entra en fricción con los mecanismos técnico-administrativos del Estado, que privilegian criterios de eficiencia, transparencia y ejecución presupuestal bajo esquemas homogéneos. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), del cual deriva el financiamiento municipal, opera como un mecanismo de traducción normativa que reconfigura las prácticas de decisión de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, los sistemas de cargos y las asambleas comunitarias no solo enfrentan limitaciones operativas, sino que son progresivamente reorientados hacia lógicas externas de gobernanza.

Palabras clave:

Gobernanza indígena, comunalidad, financiamiento municipal, desarrollo, Oaxaca.

Abstract

The article analyzes the tensions between indigenous governance in municipalities governed by Indigenous Normative Systems (SNI) in Oaxaca and the contemporary logics of municipal financing, framed in public development policies. It is argued that communality - understood as a political ontology based on service, assembly and solidarity - comes into friction with the technical-administrative mechanisms of the State, which privilege criteria of efficiency, transparency and budgetary execution under homogeneous schemes. The National Fiscal Coordination System (SNCF), from which municipal financing derives, operates as a regulatory translation mechanism that reconfigures the decision-making practices of indigenous peoples and communities. In this sense, the systems of positions and community assemblies not only face operational limitations, but are progressively reoriented towards external logics of governance.

Keywords:

Indigenous governance, communality, municipal financing, development, Oaxaca.

Docente adscrita en Licenciatura en Administración Pública, Instituto de Estudios Municipales Universidad de la Sierra Sur: Miahuatlan de Porfirio Díaz, Oaxaca, MX. Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología por La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal (El Colegio Mexiquense A.C.). Licenciatura en Administración Pública (Instituto de Estudios Municipales), Universidad de la Sierra Sur.

Introducción

La persistencia de la pobreza y el rezago social en los municipios indígenas de Oaxaca no puede comprenderse únicamente como un déficit de capacidades institucionales o de recursos financieros. Más bien, obliga a interrogar las formas en que las políticas públicas de desarrollo han sido diseñadas, implementadas y evaluadas en contextos cultural y políticamente diversos. En este escenario, el municipio por su proximidad cotidiana con la vida comunitaria ocupa una posición estratégica; es el espacio donde se manifiestan con mayor nitidez las carencias sociales y, a la vez, donde se observan prácticas comunitarias que permiten articular respuestas institucionales más pertinentes. No obstante, la notable diversidad y cantidad de los municipios -152 regidos por el Sistema de Partidos Políticos (SPP) y 418 por Sistemas Normativos Indígenas (SNI)- implica que no todos cuentan con condiciones equivalentes para atender problemáticas. En este contexto, resulta pertinente recurrir a la reflexión del financiamiento de los municipios, que suele analizarse como un problema técnico; sin embargo, en contextos indígenas constituye un problema ontológico y político.

En este contexto, el financiamiento municipal, frecuentemente abordado como un problema técnico de asignación, eficiencia y rendición de cuentas, adquiere una dimensión distinta en los municipios regidos por SNI. Lejos de ser un asunto meramente instrumental, se revela como un campo de disputa ontológica y política. Por un lado, la lógica estatal, anclada en principios de estandarización, cuantificación y control; por otro, las formas de gobernanza indígena, sustentadas en la comunalidad y la reciprocidad. El objetivo de este artículo es analizar las tensiones entre la gobernanza indígena en municipios regidos por SNI en Oaxaca y las lógicas contemporáneas del financiamiento municipal, enmarcadas en políticas públicas de desarrollo. Para ello, se parte de una premisa central: estas tensiones no pueden reducirse únicamente a problemas de implementación institucional, sino que expresan el encuentro, y en ocasiones la fricción, entre distintas ontologías políticas.

El texto se estructura en tres apartados. En el primero, se examina el SNCF y los principales mecanismos de financiamiento municipal dentro del entramado normativo del federalismo mexicano, destacando sus supuestos racionales y



operativos. En el segundo, se aborda la gobernanza indígena desde la perspectiva de la ontología política, entendida no solo como un marco interpretativo, sino como una forma de existencia que configura prácticas, autoridades y sentidos de lo común. Finalmente, en el tercer apartado, se analizan las tensiones entre ambas racionalidades, subrayando las categorías administrativas estatales y formas de organización política indígena.

Siguiendo a Biset (2020), la ontología política puede entenderse como el pliegue entre pensar lo político desde la exigencia de la cuestión ontológica y pensar lo ontológico desde la exigencia de lo político. Por su parte, Escobar (2015) propone que la ontología política parte del reconocimiento de la existencia de múltiples mundos que, aunque entrelazados, no pueden ser completamente reducidos unos a otros “un conjunto de mundos en conexión parcial los unos con los otros, y todos enactuándose y desenvolviéndose sin cesar” (p. 34). Desde esta perspectiva, no es posible sostener un principio universal, como aquellos derivados de la tradición liberal, que ordene la totalidad de las formas de vida. En consecuencia, repensar las políticas públicas y el desarrollo en contextos indígenas no constituye solo un desafío técnico o institucional, sino una tarea profundamente ontológica que implica reconocer la coexistencia de racionalidades diversas.

I El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y el financiamiento municipal

A partir de la década de 1980, México impulsó un proceso de descentralización que reconoció al municipio como ámbito de gobierno, dotándolo de competencias y recursos para la provisión de servicios públicos. Este giro, consolidado mediante las reformas al art. 115 constitucional y la evolución de la Ley de Coordinación Fiscal, configuró un esquema de financiamiento sustentado en transferencias federales a través del SNCF. En este marco, la descentralización fiscal se operó principalmente mediante el gasto federalizado asignado a los ramos generales, que canaliza recursos a estados y municipios por medio de cuatro mecanismos: aportaciones (Ramo 33), participaciones (Ramo 28), provisiones para los sistemas de educación (Ramo 25), provisiones salariales y económicas (Ramo 23), dichos recursos representan un tercio del gasto neto total considerado en el Presupuesto de Egreso de la Federación (PEF) (SHCP, 2024; Senado de la República, 2025).

Las reformas al art. 115 constitucional constituyeron el soporte jurídico de este proceso al fortalecer formalmente al gobierno municipal. La reforma de 1983 amplió sus atribuciones normativas y administrativas, mientras que la de 1999 reconoció explícitamente al municipio como instancia de gobierno. No obstante, esta ampliación de facultades no se ha traducido plenamente en capacidades efectivas, debido a limitaciones administrativas, técnicas y financieras que persisten en gran parte de los municipios (Torres Real, 2020; Solís, Salgado & Montiel, 2019). Así, el fortalecimiento institucional ha sido desigual y condicionado por las capacidades locales.

En términos funcionales, el propio art. 115 establece un amplio catálogo de servicios públicos a cargo de los municipios -agua, saneamiento, alumbrado, residuos, mercados, panteones, rastro, infraestructura urbana y seguridad pública, entre otros-, mientras que la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) delimitan los ocho rubros específicos de gasto. De este modo, la acción municipal queda encuadrada en un marco normativo que define tanto sus responsabilidades como los destinos legítimos del financiamiento [Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social] (DOF, 2025a, 2025c).

En cuanto a las fuentes de ingreso, los municipios combinan recursos propios -impuestos como el predial, derechos, productos y aprovechamientos- con transferencias federales y estatales. Si bien el fortalecimiento de la recaudación local, particularmente del impuesto predial, constituye una base deseable de autonomía financiera, en la práctica enfrenta obstáculos estructurales como la debilidad de los sistemas catastrales y la limitada capacidad administrativa (Escobar, 2015). En consecuencia, la mayoría de los municipios oaxaqueños depende de manera significativa de las transferencias federales.

Estas transferencias se integran principalmente por participaciones y aportaciones -como el FAIS y recientemente su Componente Indígena (FAISPIAM)-, así como por otros fondos del SNCF (FORTAMUN, FAM, FAETA, FASP)¹. La creación del FAISPIAM para el ejercicio fiscal 2025, orientado a garantizar la asignación de al menos el 10% del FAIS a pueblos

¹ Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

y comunidades indígenas y afromexicanas, introduce un matiz redistributivo relevante al permitir que estos recursos sean administrados directamente por las comunidades beneficiarias (DOF, 20205a, 2025b). Sin embargo, esta innovación no altera sustantivamente la lógica general del sistema.

En efecto, el conjunto de estos fondos opera bajo una racionalidad programática, normativa y evaluable del desarrollo. Cada ejercicio fiscal está regido por lineamientos federales que establecen procedimientos, formatos, indicadores y calendarios estrictos. En este sentido, el financiamiento municipal deja de ser un mero medio para convertirse en un dispositivo de racionalización que orienta las prioridades, los tiempos y las formas de la acción pública. Instrumentos como el FAIS y el FAISPIAM no solo distribuyen recursos, sino que definen qué cuenta como desarrollo, cómo debe planearse y bajo qué criterios debe evaluarse, privilegiando la cuantificación y la eficiencia.

En Oaxaca, este esquema se articula con un modelo de planeación para el bienestar que busca incorporar el conocimiento territorial y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. Si bien este enfoque intenta mediar entre las exigencias institucionales y las dinámicas locales, mantiene como ejes la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas, operando mediante herramientas de planeación formal y temporalidades fiscales rígidas (INPLAN Oaxaca, 2023). Entre los procesos de participación ciudadana que establece el enfoque participativo de la planeación del Estado, se establece la instalación de mesas temáticas que permite la identificación de problemáticas y necesidades. No obstante, en muchos casos, en las comunidades indígenas la asamblea comunitaria tiene esta función participativa.

Esta configuración adquiere particular complejidad en los municipios regidos por SNI, donde la gobernanza se sustenta en la comunalidad como un entramado de prácticas, valores y obligaciones colectivas que organizan la vida política, económica y social. En estos contextos, la toma de decisiones, la asignación de recursos y la ejecución de obras responden a lógicas de asamblea, reciprocidad y servicio, difícilmente traducibles a los lenguajes estandarizados del aparato estatal.

De este modo, el financiamiento municipal opera como un vector de reconfiguración de la gobernanza indígena. Al imponer categorías, métricas y

temporalidades externas, tensiona las formas comunitarias de decidir y ejecutar lo público, desplazando progresivamente criterios basados en el consenso hacia esquemas de gestión orientados por la eficiencia, la comprobación del gasto y el cumplimiento normativo. No se trata únicamente de una brecha de capacidades institucionales, sino de una fricción entre racionalidades; mientras el Estado busca hacer legible y gobernable el territorio mediante dispositivos financieros, las comunidades negocian, resisten y resignifican estas imposiciones desde sus propias lógicas.

En consecuencia, el financiamiento municipal puede entenderse como un mecanismo ambivalente; posibilita la acción pública municipal, pero al mismo tiempo introduce una forma del desarrollo que no siempre es compatible con las ontologías políticas indígenas. Esta tensión no solo reconfigura las prácticas de gobierno, sino que plantea interrogantes de fondo sobre los límites de las políticas públicas contemporáneas para reconocer y coexistir con formas diversas de organizar lo común.

II. Gobernanza indígena; comunalidad como ontología política

En las últimas tres décadas, el gobierno indígena ha sido impactado por las transformaciones del Estado en América Latina, particularmente aquellas derivadas de las reformas estructurales, la globalización y la adopción de políticas neoliberales. En este proceso, el municipio ha adquirido una centralidad estratégica como espacio de disputa y ejercicio de la autonomía indígena (Burguete, 2011). En el caso mexicano, como señala Juan-Martínez (2019), esta reconfiguración responde a dos dinámicas convergentes; por un lado, la descentralización financiera, administrativa y política hacia los gobiernos locales, por otro, el reconocimiento formal de la autonomía de los pueblos indígenas.

Históricamente, esta relación se inscribe en una trayectoria de larga duración. Desde el periodo colonial, los pueblos indígenas fueron incorporados a la estructura municipal mediante el cabildo de la república de indios; posteriormente, con la Constitución de 1917, el municipio libre fue reconocido como base de la organización política y territorial del país. No obstante, durante gran parte del siglo XX, los pueblos indígenas quedaron subordinados a una lógica política centralizada y partidista, marcada por la hegemonía de un solo partido (Zertuche, 2023). Este trasfondo evidencia que la actual configuración de



los gobiernos indígenas no es originaria ni estática, sino el resultado de procesos históricos de adaptación, imposición y negociación.

Frente a visiones que tienden a esencializar el “gobierno indígena” como una forma anclada en el pasado, resulta más pertinente hablar de gobernanza indígena. Este concepto permite dar cuenta de la naturaleza dinámica, relacional e histórica de las formas de organización política en contextos indígenas. Lejos de ser sistemas cerrados, estas formas de gobernanza han sido permeadas por las estructuras estatales en sus distintos niveles, al tiempo que preservan lógicas propias basadas en cosmovisiones, valores y prácticas comunitarias (Helvetas Swiss Intercooperation, 2021). En términos analíticos, la gobernanza indígena puede entenderse como el ejercicio amplio de la autonomía y la libre determinación por parte de autoridades e instituciones comunitarias en su contexto local (Garzón, 2022).

La gobernanza indígena se entiende como los acuerdos entre instituciones formales o acuerdos informales, en donde “se reconoce la forma de elección tradicional de autoridades, las prácticas de democracia participativa, los mecanismos de sanción existentes y las formas alternativas de resolución de conflictos. Incluye además la participación de asociaciones locales, grupos de interés y actores privados para lograr la prestación de servicios públicos” (Martínez-Cruz, 2025, p. 114). Hablar de gobernanza indígena implica referirse a la manera en que se toman decisiones en el ámbito comunitario, basándose en principios como la participación, la consulta, la solidaridad y otros valores que garantizan la incidencia del ciudadano en los procesos de autogobierno (Martínez-Cruz, 2025, p.114).

Sistemas Normativos Indígenas: aproximaciones conceptuales

Desde una perspectiva institucional, los SNI han sido definidos por diversos autores y organismos como el conjunto de normas, procedimientos, autoridades y principios que regulan la vida interna de las comunidades indígenas. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH, 2007) los describe como un sistema integral que articula normas, sanciones, cosmovisiones y mecanismos de resolución de conflictos. Por su parte, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO, 2018) subraya su carácter normativo al señalar que se trata de

principios reconocidos y aplicados cotidianamente por las comunidades.

Más allá de estas definiciones, los SNI constituyen un régimen político específico que organiza la elección de autoridades, la participación ciudadana y la gestión de lo público. Se estructuran en torno a órganos de gobierno elegidos en asambleas comunitarias, donde la participación colectiva no solo es un derecho, sino una obligación. El sistema de cargos, generalmente no remunerado, y los mecanismos de sanción social garantizan el cumplimiento de responsabilidades comunitarias. En este sentido, los municipios regidos por SNI no solo representan una forma de administración local, sino un modo de organización social y política anclado en una identidad cultural propia (Castro & Vásquez, 2021).

Estos sistemas se expresan a través de prácticas como el tequio, la asamblea y el sistema de cargos, que articulan valores de solidaridad, reciprocidad y trabajo colectivo (Carrera-Hernández, 2013). No obstante, es importante subrayar que no existe una forma homogénea de explicar los SNI: cada región -e incluso cada comunidad- presenta configuraciones particulares. Por ejemplo, mientras en la Sierra Juárez la comunalidad se ha consolidado como una filosofía política explícita, en la Sierra Sur las prácticas comunitarias han tendido a reconfigurarse en interacción más directa con las lógicas del financiamiento estatal.

En la Sierra Juárez, la comunalidad emergió a finales de la década de 1970 como resultado de procesos de lucha, reflexión y defensa territorial. Intelectuales indígenas como Jaime Martínez Luna y Floriberto Díaz conceptualizaron esta noción como una forma de vida basada en la interdependencia, el trabajo colectivo y la relación integral con el territorio (Aquino, 2013; Maldonado, 2013; Díaz, 2001). Desde esta perspectiva, la comunidad no es solo un espacio social, sino una matriz ontológica que organiza la existencia colectiva. Martínez-Luna (2010, 2015) profundiza esta idea al señalar que la comunalidad constituye una categoría epistémica que articula cuatro dimensiones: naturaleza, comunidad, trabajo y bienestar. La asamblea general opera como el núcleo de esta organización, al garantizar una participación amplia en la toma de decisiones. En contraste con la lógica individualista, la comunalidad se funda en principios de reciprocidad, respeto e interdependencia, configurando una racionalidad distinta para entender lo político, lo económico y lo social.

La comunalidad puede entenderse no solo como un conjunto de prácticas

sociales, sino como una ontología política: una forma de concebir y habitar el mundo que articula de manera inseparable la vida colectiva, el territorio y la reproducción de la existencia. En este sentido, constituye un concepto vivencial que expresa una racionalidad distinta a la liberal, basada en principios de reciprocidad, respeto e interdependencia. Desde esta perspectiva, la comunalidad se erige como una “filosofía comunitaria” que define el sentido del habitar social, material e intelectual (Martínez-Luna, 2015. p. 102). En ella, la comunidad no es un agregado de individuos, sino un entramado relacional donde el territorio, el trabajo colectivo y la vida cotidiana se encuentran profundamente imbricados.

De ahí que afirmaciones como “somos comunalidad, lo opuesto a la individualidad” o “somos interdependientes, no libres” (Martínez-Luna, 2010, p. 17) no constituyan meras consignas, sino enunciados ontológicos que delimitan una forma específica de existencia. En este marco, el conocimiento no se reduce a esquemas cuantificables, sino que incorpora dimensiones cualitativas como la fiesta, la complementariedad, el afecto y la reciprocidad.

Este posicionamiento tiene implicaciones fundamentales para el análisis de las políticas públicas y, en particular, del financiamiento municipal. Si la comunalidad implica que la autonomía se ejerce a partir de parámetros propios -mediante la asamblea, el consenso y la autorregulación comunitaria, entonces los mecanismos financieros del Estado no pueden ser entendidos únicamente como instrumentos técnico-administrativos. Por el contrario, forman parte de una racionalidad específica que busca ordenar, medir y hacer legible la acción pública bajo criterios estandarizados. Así, el diseño del financiamiento estatal no es neutral porque expresa una ontología política que privilegia la cuantificación, la eficiencia y el control, y que, al interactuar con la comunalidad, introduce tensiones entre formas divergentes de entender el desarrollo.

Por otro lado, diversos estudios han problematizado la idea de los SNI como sistemas “puros” o aislados. Autores como Recondo (2007), Hernández-Díaz y Juan-Martínez (2011), Magaloni, Díaz-Cayeros y Ruiz (2019) los describen como arreglos híbridos, resultado de la interacción entre formas de autogobierno indígena y estructuras institucionales del Estado. En muchos municipios, coexisten prácticas comunitarias con mecanismos propios de la democracia representativa, como la participación de partidos políticos en la competencia por

cargos públicos. Esta hibridación produce configuraciones complejas y variables de gobernanza.

En esta misma línea, Burguete (2011) sostiene que los gobiernos indígenas deben entenderse como construcciones históricas que emergen de la articulación y tensión entre instituciones propias y estructuras impuestas por el orden colonial y el Estado nacional. Así, los municipios indígenas no son entidades estáticas ni homogéneas, sino espacios dinámicos donde se negocian identidades, prácticas y formas de autoridad.

Incluso Martínez-Luna (2010) señala que las comunidades no son puras, precisamente porque son resultado permanente de presiones externas y energías internas que plantean una situación nueva cada vez. En conjunto, estas aproximaciones permiten comprender que los SNI no son únicamente un arreglo jurídico-administrativo, sino expresiones de ontologías políticas diversas. Su análisis exige, por tanto, reconocer tanto su historia como su carácter dinámico, así como las tensiones que emergen en su interacción con las lógicas contemporáneas del Estado y el desarrollo.

III. La tensión: fricción y reconfiguración de los SNI

En primer lugar, el municipio libre constituye la unidad político administrativa del federalismo mexicano, mientras que la comunidad representa la base de la organización política en los pueblos indígenas. Esta coexistencia no es simplemente una superposición institucional, sino la expresión de una fricción ontológica entre formas distintas de concebir el poder, la autoridad y la vida colectiva. Como señala Juan-Martínez (2020), esta configuración pone en entredicho al municipio como piedra angular del federalismo, al imponer una estructura homogénea sobre realidades diversas. Para los pueblos indígenas, la comunidad, y no el municipio, es la unidad fundamental de organización, lo que reconfigura las bases mismas de la gobernanza indígena.

En este marco, Hernández-Díaz y Juan-Martínez (2007) y Juan-Martínez (2020) documentan los conflictos por la distribución de los recursos de la hacienda municipal entre cabeceras y agencias. Estas disputas se intensifican a partir del año 2000, cuando el incremento de las transferencias federales vuelve más



estratégica su asignación. Así, la distribución interna de recursos en municipios conformados por múltiples localidades se convierte en un campo de disputa política, donde convergen lógicas diferenciadas de autoridad, representación y legitimidad.

Desde la ontología política, estas tensiones no pueden entenderse únicamente como problemas administrativos, sino como el encuentro entre distintos mundos normativos. Martínez-Luna (2010) plantea que la comunalidad se sustenta en una racionalidad económica orientada al autoconsumo y a la acumulación para la compartencia, donde acumular no implica capitalizar, sino fortalecer los vínculos comunitarios. En contraste, la noción occidental de desarrollo privilegia satisfactores individuales, desarticulados de la convivencia armónica. En este sentido, las políticas asistenciales estatales tienden a obstaculizar la construcción de una autonomía económica comunitaria, al no reconocer estas otras racionalidades. “Si en lugar de que nos sigan asistiendo con maíz de la Conasupo elevaran nuestros precios de garantía, de tal modo que pudiéramos vender a precios respetables...la situación cambiaría” (Martínez-Luna, 2010, p. 63).

En esta misma línea, Aquino (2013) subraya que, frente al modelo estatal de democracia partidista, marcado por prácticas como el fraude, la corrupción o la compra de votos, las comunidades indígenas sostienen una forma distinta de organización política basada en el servicio y el compromiso colectivo. Frente a la precarización del mercado laboral, se prioriza la autosuficiencia; frente al consumismo, el valor de lo propio y el respeto al medio ambiente; y frente al individualismo, el trabajo comunitario como fundamento del bien común.

La máxima autoridad de las comunidades es la asamblea general. Es esta asamblea quien nombra a sus órganos de gobierno. A partir de estos órganos se ejecutan las decisiones colectivas y se resuelven los problemas que enfrenta la comunidad. El significado del poder en una comunidad indígena, al contrario de lo que representa en un mundo mestizo, es diferente. En las comunidades el poder es un servicio, es decir la ejecución de lineamientos de una asamblea, de una colectividad. Para acceder al poder indígena se tiene que demostrar trabajo,

un poder que cuando se tiene es únicamente para obedecer, cumplir y trabajar. Una autoridad en comunidad es prácticamente un empleado al servicio de todos, al que no se le remunera, al que no se le permite decisión, sino que existe la consulta (Martínez-Luna, 2010).

En contraste, en el sistema político dominante el poder suele asociarse con la capacidad de imponer proyectos individuales y acceder a beneficios económicos, lo que favorece prácticas de corrupción (Martínez-Luna, 2010). Asimismo, el sistema de partidos políticos estructura la participación mediante mecanismos electorales que tienden a excluir o desincentivar formas de participación no mediadas por estas instituciones (Maldonado, 2013).

Antes de seguir, es importante señalar que lo aquí analizado sobre la comunalidad, no se da de la misma manera en todo el territorio de Oaxaca. El Estado en principio, no tiene la misma orografía ni existen las mismas condiciones políticas y económicas, como las que se dan en la sierra Juárez, incluso entre los mismos zapotecos de la sierra sur y valles centrales. Oaxaca es un espacio particular debido a su orografía, a su diversidad lingüística y cultural. Como lo señala el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO, 2018). Oaxaca es la entidad con mayor diversidad étnica, cultural, lingüística y natural de México, misma que se expresa en la presencia de los pueblos indígenas Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Triqui, Zapoteco y Zoque

Como ya se ha mencionado, el gobierno federal establece las disposiciones, catálogos, plazos y responsabilidades que deben observar las entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias; para la distribución, planeación y seguimiento del FAIS, en su componente indígena. Las obras, acciones sociales básicas e inversiones financiadas con los recursos del FAIS, deberán beneficiar directamente a población en situación de pobreza extrema, o a población que habita en localidades con alto o muy alto grado de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), así como en la Ley de



Planeación (Cámara de Diputados, 2026a, 2026b).

En este sentido, López y Ramírez (2021), al analizar la planeación estratégica en municipios de la Sierra Sur de Oaxaca, muestran que estos instrumentos tienden a orientarse más a la obtención de recursos que a la construcción de procesos genuinos de planeación participativa. Esto se explica, en parte, por las limitadas capacidades administrativas de los municipios rurales y por la imposición de metodologías externas. Así, la planeación municipal se configura como un mecanismo que, lejos de articular plenamente las necesidades y visiones comunitarias, evidencia las tensiones entre formas divergentes de concebir el desarrollo, la autoridad y la vida colectiva.

Aquí emerge una primera tensión ontológica clave ¿qué cuenta como válido en la toma de decisiones? Mientras que el Estado privilegia diagnósticos técnicos y reglas de operación, en las comunidades indígenas la validez se construye a través del consenso en la asamblea. Así, obras, proyectos y acciones que cumplen con los requisitos técnicos pueden carecer de legitimidad comunitaria, y viceversa: decisiones colectivas pueden no ser “elegibles” dentro de los marcos institucionales del Estado.

Una segunda tensión se expresa en la relación entre tiempo fiscal y tiempo comunitario. Los programas públicos operan bajo calendarios rígidos por ejercicios fiscales, fechas de comprobación, cierres administrativos, mientras que las comunidades organizan sus decisiones en función de ciclos agrícolas y dinámicas sociales propias. Esto genera desajustes recurrentes: obras que deben ejecutarse en plazos que no corresponden a los ritmos comunitarios, o asambleas presionadas por tiempos externos que limitan la deliberación colectiva.

Una tercera tensión se observa entre representatividad y participación directa. El diseño institucional del Estado descansa en la delegación de la toma de decisiones a autoridades electas, responsables de gestionar recursos y ejecutar obras. En contraste, en la comunalidad, como describe Martínez-Luna (2010), la asamblea general es la máxima autoridad, y el poder se concibe como servicio. Las autoridades no deciden de manera autónoma, sino que ejecutan mandatos



colectivos.

Estas tensiones no son meramente constituyen espacios de negociación y reconfiguración. En muchos casos, las comunidades desarrollan estrategias para “traducir” sus decisiones a los lenguajes técnico-administrativos requeridos por el Estado, sin abandonar del todo sus propias lógicas. Sin embargo, esta traducción suele ser asimétrica: como señalan López y Ramírez (2021), la planeación municipal en contextos rurales de Oaxaca tiende a orientarse más a cumplir con requisitos para acceder a recursos que a construir procesos genuinos de planeación participativa.

Conclusiones

Finalmente, por una parte, el financiamiento municipal es un dispositivo ontológico, no solo técnico. El análisis muestra que los mecanismos de financiamiento derivados del SNCF particularmente el FAIS reproducen una ontología política específica basada en la cuantificación, la eficiencia y el control. Esto implica que el desarrollo y las políticas públicas, tal como lo define el Estado, responden a una racionalidad con parámetros homogéneos. Los instrumentos financieros imponen categorías, temporalidades y criterios que tienden a desplazar la centralidad de la asamblea y el sistema de cargos, orientando la acción pública hacia lógicas externas. Aunque las comunidades desarrollan estrategias de adaptación, estas suelen ser asimétricas y favorecen la hegemonía estatal.

Por otra parte, la comunalidad constituye una ontología política alternativa que es necesario resaltar en el diseño e implementación de políticas públicas. En los municipios regidos por SNI, la comunalidad no es únicamente una forma organizativa, sino una forma de existencia que articula trabajo, autoridad y vida colectiva. Su racionalidad se fundamenta en la reciprocidad, el consenso y el servicio, lo que configura una manera distinta de entender lo político frente al individualismo liberal.

La gobernanza indígena es dinámica, híbrida y en constante negociación, por lo que lejos de ser sistemas “puros”, los SNI son configuraciones históricas que articulan elementos comunitarios y estatales. En este proceso, las



comunidades resisten y resignifican las imposiciones institucionales, generando formas híbridas de gobernanza que evidencian tanto adaptación como conflicto. La configuración del municipio como unidad político-administrativa invisibiliza que, para los pueblos indígenas, la comunidad es el núcleo real de lo político. Esto produce disputas internas por recursos, legitimidad y representación, revelando los límites del federalismo para reconocer la diversidad ontológica.

En suma, el diseño actual de las políticas de desarrollo muestra una incapacidad para coexistir plenamente con otras racionalidades. En consecuencia, repensar el desarrollo en contextos indígenas exige no solo ajustes institucionales, sino un reconocimiento profundo de la coexistencia de múltiples ontologías políticas. La tensión central es una fricción entre ontologías políticas, que no solo se reducen a problemas de implementación institucional, sino que expresan el encuentro entre dos formas de entender el mundo. Una estatal, basada en la estandarización y la representación y otra comunitaria, basada en la participación directa. Esta fricción se manifiesta en dimensiones clave como la validez de las decisiones, los tiempos de acción y las formas de autoridad.

Referencias bibliográficas

- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2025a, marzo 13). *Acuerdo por el que se dan a conocer las variables y fuentes de información para la aplicación de la fórmula de distribución del componente indígena del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para el ejercicio fiscal 2025*. DOF. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5751779&fecha=13/03/2025#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2025b, marzo 13). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del componente indígena del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. DOF. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5751780&fecha=13/03/2025#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2025c, noviembre 21). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2026*. DOF. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5780779>
- Aquino, A. (2013). La comunalidad como epistemología del sur. Aportes y retos. *Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales*, 18 (34), 7-20. <https://cuadernosdelsur.com/revistas/34-enero-junio-2013/>
- Burguete, A. (2011). Municipalización del gobierno indígena e indianización del Gobierno Municipal en América Latina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 6 (11), 38-88. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2011.11.134>.
- Biset, E. (2021). ¿Qué es una ontología política?. *Revista Internacional De Pensamiento Político*, 15, 323–346. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.5613>
- Cámara de Diputados. (2026a). *Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Última Reforma DOF 15-01-2026*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Cámara de Diputados. (2026b). *Ley de Planeación. Última Reforma DOF 15-01-2026*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Carrera-Hernández, A. P. (2013). Gasto social y desarrollo humano en el ámbito local. Evidencia de dos municipios del estado de Oaxaca, México. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, (8), 58–78. <https://doi.org/10.32457/>

- Castro, A., & Vásquez, M. (2021). Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía. En V. Juan-Martínez, J. Martínez, & D. Recondo (Coords.), *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis* (pp. 71-92). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, CIESAS.
- Díaz, F. (2001, marzo 11). Comunidad y comunalidad. *La Jornada Semanal*, (314). La Jornada.
- Escobar, A. (2015). Territorios de diferencia: la ontología política de los “derechos al territorio”. *Cuadernos de antropología social*, 41, 25-38. <https://doi.org/10.34096/cas.i41.1594>
- Garzón, P. (2022). Justicia y Gobernanza indígena. Una experiencia como autoridad comunitaria. *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad*, 23, 223-240. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.7120>
- Helvetas Swiss Intercooperation. (2021). *Territorio indígena y gobernanza*. Helvetas Swiss Intercooperation. <https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/helvetas-swissintercooperation/>
- Hernández-Díaz, J., & Juan-Martínez, V. (2007). *Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca*. Porrúa.
- Hernández-Díaz, J., & Juan-Martínez, V. (2011). De la lucha por la autonomía a la disputa entre autonomías, el municipio y la comunidad en Oaxaca. En M. J. Sánchez Gómez (Coord.), *La encrucijada del México rural: Contrastes regionales en un mundo desigual* (pp. 23–49). Universidad Autónoma de Sinaloa; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo; Asociación Mexicana de Estudios Rurales.
- Instituto de Planeación para el Bienestar [INPLAN Oaxaca]. (2023). *Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo con enfoque participativo*. INPLAN Oaxaca.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca [IEEPCO]. (2018). *Catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas*.

IEEPCO Oaxaca.

- Juan-Martínez, V. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas. *Íconos Revista de ciencias sociales*, 23(65), 115-134. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3799>
- Juan-Martínez, V. (2020, septiembre 30). Entrecruzamientos: élites, pueblos indígenas y federalismo. *Nexos*, 1. <https://federalismo.nexos.com.mx/2024/02/la-exclusionfederalista-estado-y-comunidad-indigena/>
- López, M. & Ramírez, G. (2021). Análisis de la planeación estratégica en los municipios del distrito de Miahuatlán, 2017-219. *Cuadernos del Sur*. 26 (51), 104-125.
- Magaloni, B., Díaz-Cayeros, A., & Ruiz Euler, A. (2019). Public good provision and traditional governance in indigenous communities in Oaxaca, Mexico. *Comparative Political Studies*, 52(12), 1841–1880. <https://doi.org/10.1177/0010414019857094>
- Maldonado, B. (2013). Comunalidad y responsabilidad autogestiva. *Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales*, 18(34), 20–28. Oaxaca, México. <https://www.cuadernosdelsur.com/revista/34>
- Martínez-Luna, J. (2015). Conocimiento y comunalidad. *Bajo el Volcán*, 15(23), 99–112. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. <https://doi.org/10.32399/ICSYH.bvbuap.2954-4300.2015.16.23.574>
- Martínez-Luna, J. (2010). *Eso que le llaman comunalidad*. Secretaría de Cultura Oaxaca, México.
- Martínez-Cruz, N. (2025). Gobernanza indígena y desarrollo humano en los sistemas normativos indígenas Oaxaca, México (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ONU-DH]. (2007). *El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en México*. ACNUR- Naciones Unidas. https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Reconocimiento_sistemas_normativos.pdf (hchr.org.mx in Bing)

- Torres Real, R. U. (2020). El municipio en México y sus políticas públicas. *Revista Mexicana De Análisis Político y Administración Pública*, 9(17), 92–97. <https://doi.org/10.15174/remap.v9i17.326>
- Recondo, D. (2007). *La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. CIESAS.
- Solís, R., Salgado, S., & Montiel, D. (2019). Retos de la gestión municipal: entre la autonomía y la gestión. *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, (10), 1–22. <https://doi.org/10.25009/hccs.v0i10.1>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2024). *Guía de conceptos y criterios para el reporte del ejercicio, destino y resultados federales transferidos*. SHCP. https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Guia_de_conceptos_y_criterios
- Senado de la República. (2025). *El gasto federalizado en el PEF-2026 (Nota estratégica N. 260)*. Instituto Belisario Domínguez, Dirección General de Finanzas. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/6559>
- Zertuche, V. (2023). Los municipios por usos y costumbres de Oaxaca: Repensando la autonomía hacia el autogobierno. *Alegatos*, (114), 175–197. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1718>