

Ensayos

El papel del Consejo de Caracterizados en la gobernanza de los recursos comunales de Capulálpam de Méndez, Oaxaca.

Recibido: 31-08-2016, Aceptado: 17-04-2017 (Artículo Arbitrado)

Resumen

La organización social y las estructuras de gobernanza social de los pueblos indígenas de México en ocasiones no concuerdan con los sistemas económicos y políticos modernos, por ello es importante crear condiciones de convivencia social para respetar su autonomía y reconocer su identidad. Una institución tradicional de gobernanza comunitaria muy particular del estado de Oaxaca, México es el Consejo de Caracterizados, que en la mayor parte de las comunidades se desempeña como un órgano consultivo a las autoridades locales. Sin embargo, los resultados de la investigación muestran que el Consejo de Caracterizados en la comunidad de Capulálpam de Méndez asume un papel de mayor relevancia debido a que es un organismo de contraloría social y una cámara legislativa comunitaria, que solo está por debajo del poder de la Asamblea de General de Comuneros, pero por encima del Comisariado de Bienes Comunales y los Comités Administradores de las Empresas Comunitarias. Este consejo es un elemento imprescindible del capital social comunitario y un eje articulador básico en el sistema de gobernanza y democracia comunitaria de Capulálpam.

Abstract

The social organization and structures of social governance of the indigenous communities of Mexico are sometimes discordant with modern economic and political systems, so it is important to create a climate of social coexistence to respect these communities' autonomy and recognize their identity. The Communal Council is a traditional community governing institution unique to the state of Oaxaca in Mexico. In most communities, the council acts as an advisory body to advise local authorities. However, this study shows that the Communal Council in the town of Capulálpam de Méndez plays an even more significant role. This is because it is a social comptrollership body and a community legislative chamber which answers to the Community General Assembly, but which itself is above the Commission of Communal Resources and The Managing Committees of Community Enterprises. This council is an essential part of community social capital and a focal point in the system of governance and community democracy of Capulálpam.

Résumé

L'organisation sociale et les structures d'administration sociale des villages indigènes du Mexique ne concordent pas parfois avec les systèmes économiques et politiques modernes. C'est pour cela qu'il est important de créer des conditions d'intégration sociale afin de respecter leur autonomie et de reconnaître leur identité. Une des institutions traditionnelles d'administration communautaire très particulière de l'État de Oaxaca, au Mexique, est le Conseil des « Caracterizados », qui dans l'ensemble des communautés, se développe comme un organe consultatif pour les autorités locales. Cependant, les résultats de la recherche montrent que le Conseil des « Caracterizados » dans la communauté de Capulálpam de Méndez assume un rôle plus important, dû au fait qu'il est à la fois un organisme de contrôle social et une chambre législative communautaire, qui se trouve seulement sous le pouvoir de l'Assemblée Générale des membres de la communauté et au-dessus du Commissariat des Biens Communaux et des Comités Administratifs des Entreprises Communautaires. Ce Conseil est un élément indispensable du capital social communautaire et un axe articulatoire essentiel dans le système de la gouvernance et de la démocratie communautaire de Capulálpam.

O. Chávez López^{1*}, E. Valtierra Pacheco^{1**}
ochavez@colpos.mx **evaltier@colpos.mx

Palabras clave: organización social, capital social comunitario, democracia, contraloría social, cámara legislativa comunitaria. **Keywords:** social organization, community social capital, democracy, social comptrollership, community legislative chamber. **Mots clés :** organisation sociale, capital social communautaire, démocratie, contrôle social, chambre législative communautaire.

Introducción

Los pueblos indígenas de México y el mundo guardan tradiciones culturales, religiosas y políticas que en ocasiones no concuerdan con los sistemas económicos y políticos modernos por lo que se han generado

¹ Colegio de Postgraduados

procesos de negociación en los cuales se les ha dado cierta autonomía que reconoce su identidad siempre y cuando no transgredan las leyes que rigen a la nación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 2, Frac. A., *“reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ... III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno”* (H. Congreso de la Unión, 1917).

El estado de Oaxaca es tal vez la entidad del país en donde la expresión de la autonomía de las comunidades indígenas se expresa más claramente. El Artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca señala que *el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afromexicanas. (...) Asimismo, el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y, en general, para todos los elementos que configuran su identidad* (H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922)

En diversas regiones del país donde la organización social está basada en sistemas normativos internos comunitarios, la sabiduría, prestigio y poder de los ciudadanos que han culminado exitosamente sus cargos civiles, políticos y religiosos ha sido por mucho tiempo sinónimo de liderazgo. Se entiende que estas personas tienen un

cumulo de experiencias y capacidades para resolver casi todo tipo de eventos, a estas alturas de sus años de vida una buena parte la han dedicado al servicio comunitario.

Oaxaca y sus comunidades indígenas son un claro ejemplo de organización social basado en lo que algunos autores llaman Usos y Costumbres (Valdivia, 2010) y es precisamente aquí donde el reconocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas se hace más evidente, debido a que 418 de los 570 municipios eligen a sus autoridades municipales por usos y costumbres (Martínez, 2012). Bajo el mismo procedimiento se eligen el resto de los puestos de representación como los Comisariados de Bienes Comunales, las Agencias Municipales, las mayordomías, los Consejos de Caracterizados y otros.

En México, el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*. Esta división de poderes se replica en los niveles municipal y estatal, e incluso puede reproducirse la misma estructura a nivel comunal. El ilustre pensador inglés John Locke, en su Segundo Tratado sobre Gobierno Civil (1690), señala que en un gobierno (democrático) con poderes divididos, el poder legislativo es el poder supremo al cual todo el resto de los poderes son y deben ser subordinados. Sin embargo, el poder legislativo debe ser sólo un poder fiduciario para actuar en ciertos fines, pero el pueblo debe retener un poder supremo para remover o modificar al mismo poder legislativo. Por lo tanto, la comunidad conserva perpetuamente un poder supremo de salvarse a sí mismos de los intentos y designios de cualquier cuerpo, incluso de sus legisladores. Tal es el caso del Consejo de Caracterizados (CC) que tiene una especie de función de poder legislativo en las comunidades donde existe. Sin embargo, en cada comunidad este cuerpo colegiado, sus acciones y sus funciones varían de acuerdo a las tradiciones del ejercicio del poder en cada comunidad.

En la presente investigación se aborda la actuación del Consejo de Caracterizados de la comunidad indígena de Capulálpam de Méndez ubicada en la región de la Sierra Juárez en el norte del estado de Oaxaca, donde este cuerpo colegiado ha contribuido notablemente en la organización social

tradicional, generando condiciones para al diseño de normas de conducta, mecanismo de acción y formas de acceso al sistema escalafonario de cargos, permitiéndoles desarrollar una adecuada gobernanza. La experiencia de Capulálpam sugiere que al preservar instituciones colectivas autogobernadas y fuertes propician un desarrollo local con una visión conservacionista hacia los recursos comunales y menos inclinadas a su explotación.

El objetivo del presente trabajo es analizar el funcionamiento del Consejo de Caracterizados y su influencia en la gobernanza comunitaria, con base en la perspectiva analítica del capital social, gobernanza local y demás factores que hacen posible su funcionamiento. Los dos primeros apartados se elaboraron con base en investigación bibliográfica y documental; los apartados tercero y cuarto se elaboraron con información de entrevistas a informantes calificados, representantes actuales y pasados, además de preguntas de una encuesta a comuneros que fueron aplicadas entre febrero y julio de 2016.

1. La emergencia de los liderazgos comunitarios: el Consejo de Ancianos y el Consejo de Caracterizados

A nivel mundial la existencia de los liderazgos comunitarios tienen diferentes orígenes, en algunos casos se relaciona con la defensa del territorio y de los recursos naturales, en otros corresponden a movimientos sociales para mejorar el bienestar del colectivo o en la defensa de la cultura y tradiciones. Frecuentemente, se busca ejercer una adecuada gobernanza que cohesione a los pobladores locales en torno a la toma de decisiones autogestivas, caracterizándose por el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones. Tales liderazgos en algunas partes del mundo están representados por un Consejo de Ancianos y en otras por una combinación entre ancianos y líderes con mejor preparación escolar, como es el caso del Consejo de Caracterizados.

En este contexto, hay experiencias donde el Consejo de Ancianos ha jugado un papel preponderante en la defensa del territorio, como ha sido el caso del pueblo indígena chileno Rapa Nui ante los embates del Estado Chileno. En el año de

1979, se decretó la regularización de la propiedad de las tierras en donde históricamente habían vivido, mediante la otorgación de títulos gratuitos de dominio a los poseedores regulares. Esta acción fue rechazada por los lugareños negándose a aceptar títulos de dominio entregados por el Estado sobre tierras que ancestralmente consideraban como propias. *“Los Rapa Nui optan por reconstituir el Consejo de Ancianos como una forma de expresión social para defender la propiedad de la tierra”* (Instituto de Estudios Indígenas/Universidad de La Frontera, 2003, p.136).

En el plano nacional según Reyes, Fonseca, Palacios y Villasana (2013) sostienen que El Consejo de Ancianos ha perdido importancia y sus funciones se han relegado al ámbito religioso y en menor medida en actividades sociales. En tanto que para Martínez (2010) esta institución comunitaria sigue vigente, cuya función primordial es la de consejero y añade que para pertenecer a ella, no necesariamente se debe llegar a viejo. *“Ser consejero no necesariamente significa ser anciano, se le debe entender como trabajador al servicio de la comunidad, sin ningún otro interés más que cumplir con un mandato. Los consejos de ancianos se integran por acuerdo de la mayoría de la población, pero de manera específica por determinación del cabildo en turno”*. Además agrega que *“En algún momento un gobernador llamó a este Consejo “el Senado de la comunidad”*.

Fábregas (1987) agrega que el desmoronamiento del Consejo de Ancianos está relacionado al cambio de la estructura de poder entre 1929 y 1946, cuando se realiza la reforma agraria y el reparto de tierras por el Gobierno Mexicano. La unidad básica del modelo de reforma era la conformación de ejidos, siendo la asamblea de ejidatarios o comuneros la autoridad suprema de organización para abordar asuntos propios del ejido, desplazando a otras estructuras tradicionales de gobierno y poder.

Contrario a esta situación en la zona de estudio esta figura no desaparece, más bien se reconfigura y se presenta con dos elementos: El Consejo de Ancianos y Vecinos Caracterizados, o también llamados Los Principales del Pueblo. En el primer caso, lo componen hombres mayores de edad entre 60 y 70 años que han desempeñado con éxito todos los servicios públicos previstos en el sistema de cargos de las comunidades, a cuya finalidad deben su respeto

y quienes además dominan dos lenguas, el castellano y zapoteco. En tanto el Consejo de Caracterizados, es un término empleado para incorporar a los jóvenes a las reuniones que sostienen el Consejo de Ancianos, quienes además de tener mayor preparación académica, son bilingües que no necesariamente han cumplido con sus cargos comunitarios. Más la combinación de opiniones entre la experiencia de los primeros con los segundos, ha resultado satisfactoria, sobre todo cuando se presentan asuntos que requieren analizarse con mayor atención y que puede resultar caótico o improductivo tratarlo en una Asamblea de Pueblo.

2. El Consejo de Caracterizados desde la óptica del capital social comunitario

El análisis de los grupos sociales que desarrollan acciones lógicas de asociación se han realizados bajo diferentes enfoques, algunos abordan el tema desde la óptica de la teoría de acción colectiva y el institucionalismo, así como del capital social. En cualquier situación, lo que se intenta explicar es cómo un grupo de individuos de determinada sociedad que actúan colectivamente, obtiene mejores beneficios que de forma individual.

En el presente caso, se recurre a la teoría del capital social comunitario, como uno de los elementos que logra explicar la acción colectiva de la comunidad indígena de Capulálpam de Méndez. La actuación de los líderes y autoridades de Capulálpam persiste por la coexistencia y el respaldo de un tejido social fundamentado en el respeto a sus instituciones y a su sistema normativo interno, capaz de reproducir instituciones colectivas autogobernadas y fuertes bajo el amparo de un modelo de capital social comunitario, donde “las instituciones son más atributos de colectividades que de individuos” CEPAL (2003).

De acuerdo a Durston, (2000), existen cuatro tipos de capital social: el individual, el de pequeños grupos cerrados, el comunitario y el externo a la comunidad. Como se ha manifestado, nuestra atención se centrará en el capital social comunitario (CSC), ya que la capacidad organizativa de la sociedad rural de Capulálpam cabe en este apartado, sin embargo, también será oportuno dejar claro lo referente al capital social individual (CSI), ya que de algún modo,

cuando ésta se expresa, afecta las relaciones sociales de un colectivo.

Al respecto se tiene que el CSI, “se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con contenido de confianza y reciprocidad, y se extiende a través de redes egocéntricas; En cambio, el CSC, se expresa en instituciones complejas, con contenido de cooperación y gestión” (Durston, 2000:21). Visto así, el capital social, viene siendo un atributo de los sistemas sociales, ya que influye positivamente en la vida de las instituciones comunitarias y fortalece las relaciones de intercambio, cooperación y suma de esfuerzos conjuntos que contribuyen al fortalecimiento del sistema institucional comunitario. Ostrom et al. (1999) señala que las instituciones comunitarias de relaciones sociales, como en todo sistema social, son respaldadas por principios y normas culturales.

La persistencia de una institución social como el Consejo de Caracterizados, según Uphoff (2003), depende de las funciones básicas que deben ser impulsadas por el capital social como son: toma de decisiones, movilización y gestión de recursos, comunicación, coordinación y, por último, la solución de conflictos. De manera que el éxito de la permanencia de un colectivo, dependerá en gran medida de su capacidad de desempeñar dichas funciones o por el contrario ante su ausencia puede llegar a desvanecerse.

Por último, es válido decir que el capital social comunitario cobra mayor importancia en las sociedades indígenas, dado el nivel de cooperación que se practica cotidianamente y no sólo como una forma de acceder a recursos, sino más bien, ésta se da como una forma de fortalecer la armonía y convivencia de las personas y las comunidades para defender su territorio, sus costumbres y sus intereses colectivos. Es precisamente aquí donde florece la identidad y el sentido de pertenencia a un grupo social, con derechos y obligaciones. Ejemplos de esta identidad fortalecida se dan en los días festivos, en los tequios comunitarios, en el sistema de cargos y otras cualidades que caracterizan a las comunidades indígenas de Oaxaca.

3. El Consejo de Caracterizados desde la óptica de la gobernanza de los recursos comunes

En el contexto social y político, la forma como este tipo de localidades se organizan para establecer mecanismos de toma de acuerdos y decisiones bajo consenso se puede explicar desde la perspectiva de gobernanza local (Cabrero, 2005), en virtud de que tal proceso se da entre arreglos formales e informales, determinando con ello la forma de decisión y el modo en que se ejecutará la acción. Este procedimiento involucra a los ciudadanos por lo que su estructura organizativa no necesariamente es jerárquica sino horizontal. Es decir, en este tipo de gobernanza local existe corresponsabilidad entre los actores, transparencia y rendición de cuentas y en donde los miembros no tienen mayor autoridad que otros. Con estas acciones se crea un esquema de confianza y respeto hacia los actores que se han desempeñado exitosamente en sus cargos, quienes con el tiempo van figurando para pertenecer al Consejo de Caracterizados, capaces de resolver problemas y necesidades colectivas.

Teóricamente, la gobernanza en Capulálpam se presenta desde la definición de roles de los actores, la toma de acuerdos y decisiones con el aval del colectivo. También la gobernanza se observa al momento de diseñar mecanismos de observancia y sanción, que acontecen en un escenario de relaciones de poder. Ésto no significa que exista una equidad plena e incluyente, ya que en el fondo no es posible eliminar ciertas tradiciones o usos y costumbres que muchas veces son mayores a los intereses individuales o de grupo y frenan de algún modo la práctica de una verdadera democracia participativa, como se verá más adelante. El desarrollo del capital social comunitario y los alcances de la gobernanza ejercidas desde una institución social como el Consejo de Caracterizados, es posible dado a la existencia de una capacidad colectiva que logra establecer arreglos institucionales, abarcando distintos niveles, capaz de generar un marco mediador que regula hábitos, rutinas y prácticas del conjunto social.

Capulálpam de Méndez es una comunidad cuyo interés gira entorno al uso de los recursos naturales de manera colectiva, por lo que los trabajos realizados por Ostrom (2011) explican muchos de los factores

que generan viabilidad y estabilidad a los grupos con acceso a recursos compartidos. En contraposición tenemos la idea pesimista de Hardin (1968), quien en su provocador artículo “La tragedia de los comunes” concluye que hay un destino inevitable para las organizaciones que aprovechan bienes de uso común que es la degradación de los recursos y el colapso ecológico, originadas por su incapacidad de desarrollar prácticas solidarias o de cooperación entre los actores que actúan bajo su interés individual, ante escenarios de escasez o competencia por los recursos naturales.

Ostrom (2011), en su influyente obra “*El gobierno de los bienes comunes*”, considera que las comunidades no sólo tienen la capacidad de ponerse de acuerdo, sino además pueden crear instituciones autogobernadas y fuertes, capaces de construir acuerdos y definir reglas para el uso sostenible de los recursos comunes, y las asumen con la lógica de darles un uso duradero y permanente en el largo plazo.

Por lo tanto, los acuerdos colectivos emanados desde las instituciones comunitarias para desarrollar estrategias de cooperación son claves para la permanencia de una comunidad que aprovecha recursos de manera colectiva, tal y como se ha documentado en casos estudiados por Ostrom (2011) y Pottete (2012) y, en el plano nacional, los casos abordados por Merino (2004), Bray y Merino (2004), Bray et al. (2007), entre otros.

4. Análisis del Consejo de Caracterizados en Capulálpam de Méndez

4.1. Localización de Capulálpam de Méndez.

El caso de estudio se ubica fisiográficamente en la Sierra Norte de Oaxaca, también conocida como Sierra Juárez. El Municipio de Capulálpam de Méndez se localiza al sur de la cabecera del distrito de Ixtlán de Juárez, y al noroeste de la capital del estado de Oaxaca. Sus límites son al norte con los municipios de Ixtlán de Juárez y San Juan Tepanzacoalco, al sur con San Juan Juquila Vijanos, Santiago Xiacuí, Natividad y Pueblos Mancomunados (Lachatao, Amatlán y Yavesía), al este con San Miguel Yotao y al oeste con

Santa María Yahuiche. Encierra un polígono irregular cuya superficie es de 3 850 hectáreas. Dista 70 km de la capital del estado.

4.2. Facultades e integración del Consejo de Caracterizados

Las facultades del Consejo de Caracterizados de acuerdo al RCC (Ayuntamiento Municipal de Capulálpam, 2015) vigente en el apartado IV son: a) *Orientar a la asamblea y autoridades, b) Analizar la problemática que se exponga, c) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de asamblea y de las sesiones de consejo, d) Emitir recomendaciones a las autoridades y asamblea, e) Coadyuvar en las actividades de las autoridades, y f) Proponer iniciativas que permitan el fortalecimiento y el desarrollo de la comunidad.*

Según el artículo primero del reglamento en cuestión reformado en el año 2015. Se define que *“El Consejo de Caracterizados es un cuerpo colegiado integrado por comuneros y ciudadanos con experiencia y responsabilidad, que han desempeñado cargos de alta responsabilidad en la comunidad y de aquellos profesionistas o no profesionistas que pongan al servicio de la comunidad sus conocimientos”*. Cuyos nombramientos se apegan al cumplimiento del artículo séptimo: a) *Ser originario y residente en la comunidad, b) Haber demostrado buena conducta en el interior de la comunidad, c) Haber desempeñado cargos de y con responsabilidad de acuerdo al escalafón, d) Ser participativos y demostrar interés por el desarrollo de la comunidad, e) Tener experiencia, interés y conocimientos de los problemas de la comunidad, f) Tener buenos antecedentes, pleno uso de sus facultades y no tener prohibiciones por la ley, g) Ser comunero activo legalmente reconocido, h) Cumplir con las obligaciones, usos y costumbres de la comunidad, i) Profesionistas originario de la comunidad que deseen compartir sus conocimientos al servicio de la misma, y j) Para los vecindados, haber cumplido con los requisitos establecidos en el estatuto comunal.*

Además de cumplir con tales características, las candidaturas son analizadas por el propio Consejo quienes al emitir su opinión a las autoridades en turno, éstas proceden a presentarlos a la Asamblea General de Ciudadanos - Comuneros (AGC-C) para su

aprobación o rechazo. Cabe señalar que las edades de los integrantes del consejo oscilan entre los 35 a los 75 años de edad, ésto permite compartir conocimientos y experiencias entre ambas generaciones y a su vez mantiene la vigencia de esta institución comunitaria, cuya tasa de renovación oscila entre seis y diez años, o bien cuando la actitud y comportamiento de cierta persona, cumpla con los requisitos establecidos en el artículo séptimo del Reglamento del Consejo de Caracterizados.

En cuanto a la importancia del CC, la comunidad de Capulálpam lo reconoce y lo ubica en un segundo nivel de gobierno dentro de su organización tradicional, tan solo después de la máxima autoridad que es la Asamblea General de Ciudadanos o Comuneros (según el tema a tratar). Esto porque el Consejo de Caracterizados de Capulálpam de Méndez es una especie de cuerpo legislativo, similar al que Locke (1690) describió hace tres siglos, en virtud de que participan activamente en la propuesta, diseño y actualización de normas y planes concernientes a la vida interna de la comunidad y pueden tener una autoridad por encima de los representantes del Comisariado de Bienes Comunales y sólo por debajo de la Asamblea de Ciudadanos y Comuneros. Tal como se aprecia en la siguiente figura.

Dicha posición concede al Consejo de Caracterizados funciones elementales como: la de consejería y asesoramiento a las autoridades locales, es decir, funcionan como un órgano consultivo en las decisiones político-comunitarias que son ejecutadas desde el cabildo municipal y desde la autoridad agraria. La Asamblea General de

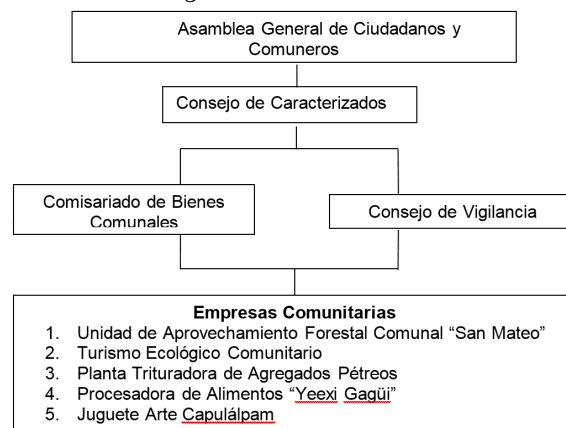


Figura 2. Jerarquía de poder y gobierno comunitario en Capulálpam de Méndez, Oax.

Ciudadanos y Comunerospeta la opinión del CC y es muy importante cuando se trata de aspectos legales que puedan contravenir a las disposiciones del Estado Mexicano, por ejemplo al momento de diseñar normas internas, o bien de defenderse de sus actos. Por ejemplo, la actuación del CC ha sido muy relevante en la disputa con el gobierno federal por el caso de la concesión minera otorgada al sector privado, sin el consentimiento del núcleo agrario de Capulálpam.

El caso de Capulálpam es excepcional porque tal vez ninguna otra de las localidades de la Región de la Sierra Juárez de Oaxaca que también tienen un CC, tomen tan seriamente la capacidad y conocimiento de los caracterizados, incluso en casi ninguna de ellas hay un reglamento del CC para el desarrollo de sus funciones. En esas comunidades las funciones del CC sólo se limitan a la consejería de las autoridades locales en turno, quienes pueden o no considerar la opinión del CC.

Otra característica importante del CC de Capulálpam es que mantienen vínculos claros con la democracia comunitaria. En el artículo 14 del RCC señala que hay otras instancias diferentes a la mesa directiva del CC que pueden citar a asamblea del CC, éstas son: *a) Las Autoridades Municipales, b) Comisariado de Bienes Comunales, c) Consejo de Vigilancia, d) Por solicitud del 20% del total de comuneros o ciudadanos y e) Por solicitud del 20% del total de los integrantes del Consejo.* Esto limita las decisiones autoritarias y arbitrarias que pudieran tomarse en el CC.

Por tal razón, el CC es una institución autogobernada y fuerte como lo expresa Ostrom (1999), porque es una institución que la gente ha construido con visión de largo plazo. El Consejo de Caracterizados, por un lado, es un órgano consultivo cuando orienta y aconseja y cuando asume el papel de gobierno al momento de examinar la legalidad y, por otro lado, es una contraloría social cuando vigila la aplicación correcta de los gastos de las autoridades e instituciones locales. Es un cuerpo legislativo cuando propone, revisa y reforma reglamentos locales y municipales aunque sujeto en todo momento al poder supremo, que es la Asamblea General de Ciudadanos y Comunerosp, quien tiene la facultad de remover a sus integrantes o bien, la de modificar su actuación

cuando así lo considera conveniente. En este sentido y de acuerdo Locke (1690) el cuerpo legislativo sólo es un poder fiduciario que el pueblo le otorga y que actúa para ciertos fines, esto es, que su papel depende de la confianza que merezca de quienes los eligieron. El Consejo de Caracterizados de Capulálpam no está lejos de ser un verdadero poder legislativo porque además de elaborar reglas, funcionalmente tiene ascendencia jerárquica sobre el Comisariado de Bienes Comunales y no como refiere Merino (2004:163) que solo son *“a quienes se consulta en casos de conflictos internos, o problemas que los responsables de los distintos cargos no alcanzan a resolver”*. Por ejemplo, en julio del año 2011 el CC sesionó y analizó la problemática de falta de coordinación de autoridades agrarias que originalmente habían sido electas (Presidente del Comisariado de Bienes Comunales y Presidente del Consejo de Vigilancia) en consecuencia y tras valorar esta situación, el consejo resuelve hacer un acto de autoridad (legislativa), removiendo de sus cargos a todos los titulares y sustituirlos por los suplentes, a fin de evitar en lo posible el descontrol de la agenda pública del núcleo agrario. Dicho dictamen fue presentado en la AGCC donde fue respaldado y aprobado. Este tipo de actuaciones por parte de los caracterizados no sucede en otros poblados, ya que sus funciones están limitadas al de asesoría y consejería a las autoridades locales (Chávez y Palerm, 2016).

La actuación del CC como contraloría social es fundamental en la rendición de cuentas de los consejos de administración de las empresas comunales como: 1) La Unidad de Aprovechamiento Forestal Comunal “San Mateo”, que fue integrada el 1 de Abril de 1984; 2) La planta trituradora de agregados pétreos, que se constituyó en 1994; 3) La empresa de turismo ecológico comunitario que inició su operación el 20 de Marzo del año 2005 y; 4) La procesadora de alimentos “Yeexi Gagüi” mejor conocida como la purificadora de agua, cuyo proceso de gestión inició en el 2007, comenzando a operar en agosto del año 2009.

Tales intervenciones no buscan suprimir la tarea de ninguna autoridad local reconocido por las Constituciones Políticas del estado o del país, por el contrario se aprecia como una búsqueda por

fortalecer la gobernanza comunitaria de Capulálpam. Es decir, se trata de vigorizar al conjunto de estrategias soberanas que se asumen en la comunidad de manera organizada sobre la propiedad de los recursos naturales y su apropiación, así como la distribución o aplicación adecuada de los beneficios derivados de su explotación por así convenir a todo el colectivo.

4.3. Algunas intervenciones y aportaciones importantes del Consejo de Caracterizados

De acuerdo con la directiva del CC la participación ha sido muy diversa, sin embargo, las recientes intervenciones tienen que ver con actividades legislativas, tales como: la reforma del estatuto comunal en 2015, mismo que se desarrolló en más de 8 sesiones para finalmente presentarlo a la asamblea, donde quedó finalmente aprobado. También han participado activamente en la elaboración y revisión del ordenamiento territorial comunitario y el programa de manejo forestal desde la década de los ochentas y hasta la actualidad. Así como se ha ocupado en la elaboración y revisión del Plan de Desarrollo Municipal en 2009, en el Reglamento de Imagen Urbana en 2012, en la normatividad para el Mercado fijo y semifijo en 2010 y en la reglamentación de las actividades derivadas del turismo local en los últimos años. En materia de gobierno municipal ha generado la normativa de Bando de Policía y Buen Gobierno desde 2010, entre otros aspectos en donde se aprecia la fuerte influencia de los caracterizados.

Así mismo, se han creado escenarios para el desarrollo de actividades de ecoturismo, aprovechando el paisaje que ofrecen los bosques y demás recursos naturales y culturales, lo que condujo a elaborar en 2007 un estudio de factibilidad realizado por el CC para someter a Capulálpam en el programa de pueblos mágicos. Iniciativa que dio resultado en febrero de 2008, cuando la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal otorgó este distintivo a Capulálpam. Cabe destacar que Capulálpam de Méndez fue el primer municipio que obtuvo esta denominación de Pueblo Mágico en todo el Estado de Oaxaca. De igual modo, el CC pone atención en la gestión municipal como por ejemplo en la priorización de obras de infraestructura social comunitaria (red de electrificación, agua y drenaje; infraestructura

educativa y de salud, imagen urbana, etc.) todos acordes al Plan de Desarrollo Municipal.

Pese a todo lo anterior, donde realmente el Consejo tiene mayor trascendencia histórica, es con relación a la defensa de recursos naturales y gira básicamente con la recuperación de los recursos forestales. Al respecto y a decir de Bray y Merino (2004), en 1954 el bosque de Capulálpam y el de otras ocho comunidades de la Sierra de Juárez fueron concesionadas a la Fábrica de Papel Tuxtepec (FAPATUX) y que en el intento del Gobierno Federal a principio de los años ochenta por prorrogar dicha concesión, la comunidad de Capulálpam se opuso abiertamente hasta lograr suspenderlo. En palabras del Señor Benjamín Luna Bautista, citado por Bray y Merino (2004) refiere que *“la venta de los montes la hizo el gobierno, sin consultar a las poblaciones”, recordando que la “papelera se llevó lo mejor del bosque sin dejar nada al pueblo” y además agrega que en “la discusión sobre las extracciones y su aprobación no se realizaba en asamblea. Los encargados de FAPATUX confundían a los representantes del comité, les compraban unos 20 cartones de cerveza y con eso los convencían y se legitimaba la extracción. Los del comité nunca informaban a la comunidad”.*

Con el ánimo de terminar con este saqueo, líderes y autoridades locales recurrieron al juicio de amparo en 1982 para cancelar la renovación de las concesiones y poner fin a las extracciones forestales en toda la región. Según Alatorre (2000) durante la lucha contra la continuidad a la concesión se formó un grupo de líderes comunitarios proveniente de distintas localidades de la zona, cuya función al lado de las autoridades comunales fue fundamental, juntos dirigieron a la gente durante la huelga de abastecimiento a FAPATUX y no cedieron en ningún momento, con lo cual se logró la derogación del Decreto de Concesión. A resumidas cuentas, la primera lucha contra FAPATUX propició nuevas formas de organización y generó un nuevo sistema para aprovechar los bosques y dar valor agregado a la madera extraída (Alatorre, 2000).

Otra de las experiencias por la defensa de recursos naturales está relacionada con la continuidad de las extracciones mineras por una empresa canadiense (Continuum Resources Ltd.) también conocida como la minera La Natividad y Anexas S.A. de C.V.,

cuyos trabajos se realizaban en terrenos comunales de Capulálpam. Donde además de realizar trabajos de explotación de minerales por medio de túneles, los cuales se extendieron en el subsuelo en zonas de bosque y acuíferos, también desecharon sus residuos mineros y agua contaminada en terrenos comunales convirtiendo dichos sitios en áreas con desastre ambiental.

Autores como Mraz (2014) han documentado esta iniciativa señalando que “en la batalla por la defensa de la tierra, ha surgido una nueva oleada que lucha en contra del despojo de los bienes colectivos y la mercantilización de los recursos naturales”, tomando como referencia la experiencia de Capulálpam en su lucha por la suspensión de actividades de exploración y explotación minera de la citada empresa, acción que finalmente apoyó el Estado Mexicano mediante la intervención de legisladores federales y estatales según consta en actas de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, relativa a la Comisión Nacional de Trabajo que se llevó a cabo en el municipio de Capulálpam de Méndez, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, el sábado 14 de julio de 2007 (Gaceta Parlamentaria, Año X, N° 2301, 20 de julio de 2007).

Tales recursos naturales, son recursos comunes y por siglos la gente se ha organizado para manejarlos, a menudo, construyendo a largo plazo instituciones sostenibles para gobernarlos (Ostrom, 1999). De ahí que para autores como Mraz (2014) “*en Capulálpam, gracias a una acción colectiva local y espontánea, los objetivos de su lucha no sólo se alcanzaron exitosamente, sino que además se fortaleció el tejido social con la implementación de su propio sistema de gobierno, con normas y redes exclusivas para la comunidad. Capulálpam es un ejemplo a seguir en las luchas comunitarias contra fuerzas multinacionales*”.

Por lo tanto, queda claro que el Consejo de Caracterizados es una pieza fundamental en el esquema organizativo de Capulálpam y están presentes prácticamente en todo lo que concierne a la gobernanza comunitaria, por ello para las personas que la integran, desde el nombramiento y durante su desempeño tienen como principales objetivos: asesorar a las autoridades municipales y agrarias, analizar previamente los temas más álgidos que serán abordados en la asamblea comunitaria,

proponer iniciativas acordes a la vida comunitaria, proteger el interés del colectivo por encima de los intereses de grupo o de particulares y garantizar que el cumplimiento de las normas y acuerdos tomados bajo consenso se ejecuten adecuadamente.

Conclusiones

El Consejo de Caracterizados de Capulálpam figura en un segundo nivel dentro de la estructura organizativa de la comunidad y es en todo momento un cuerpo colegiado facultado por la asamblea para realizar actos de asesoría y consejería, actos de contraloría social y desarrollar actividades legislativas para el beneficio colectivo. El CC ha sido un elemento primordial del capital social comunitario y como un eje articulador en el sistema de gobernanza comunal de Capulálpam.

El capital social comunitario es aquel que aparece al momento de que un individuo decide solidarizarse con acciones colectivas que persiguen beneficios mutuos y promueven la participación y cooperación entre los miembros de una comunidad o institución comunal pues una acción comunitaria resulta ser más efectiva y menos costosa que una acción individual o de fracción grupal.

Los Caracterizados tienen claro que la propiedad comunitaria es inalienable, lo que propicia la necesidad de incluir a todos los apropiadores del recurso en la definición, observancia y monitoreo de las reglas de apropiación y provisión, orientadas para el uso sostenible de los recursos.

Finalmente, los quehaceres y las acciones del Consejo de Caracterizados han fortalecido el nivel de participación y cooperación en Capulálpam de Méndez, lo cual se expresa en los días festivos, en los trabajos comunitarios, en el sistema de cargos y en el sistema normativo propio, entre otras cualidades que otorgan identidad y caracterizan a las comunidades indígenas.

Bibliografía

Alatorre, G. (2000). La construcción de una cultura gerencial democrática en las empresas forestales comunitarias. México, D.F. México: Juan Pablos/Procuraduría Agraria, México. 431 p.

- Ayuntamiento Municipal de Capulálpam de Méndez (2009). Plan de Desarrollo Municipal 2009, Capulálpam de Méndez, Ixtlán, Oaxaca. México. 164 p.
- Ayuntamiento Municipal de Capulálpam de Méndez (2015). Reglamento del Consejo de Caracterizados de Capulálpam de Méndez, Ixtlán, Oaxaca. México.
- Bray D. y Merino L. (2004). Las experiencias de las comunidades forestales en México: Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias. En: Bray DB, Merino L (ed.) La Experiencia de las Comunidades Forestales en México. Veinticinco Años de Silvicultura y Construcción de Empresas Forestales Comunitarias. SEMARNAT, INE, CCMSS. México, D.F. México. 272 p.
- Bray D.B., Durán E., Merino-Pérez L., Torres J.M., Velázquez A. (2007) Nueva evidencia: Los Bosques Comunitarios de México Protegen el Ambiente, Disminuyen la Pobreza y Promueven la Paz Social. Informe de Investigaciones. UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIIDIR-Oaxaca, IPN, Florida International University, Agrupación Sierra Madre, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, Ford Foundation. México. 23 p.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. Acción pública y desarrollo local. México: Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 447 p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. CEPAL/Michigan State University. Santiago de Chile. 590 p.
- Chávez-López O. y Palerm-Viqueira J. (2016). Los Pueblos Unidos de El Rincón: desarrollo y crisis de una organización multicomunitaria. Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad. Núm. 147, XXXVII, 253-297.
- Comisión Europea (2008). Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial. Documento de Reflexión. Disponible en: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/ec_issues_paper_es.pdf. Consultado: 20 de marzo de 2016.
- Durston J. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario?. CEPAL. Serie Políticas Sociales No. 38, 44 p.
- Fábregas A. 1987. Las transformaciones del poder entre los zoques. Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas. ICACH. 1 (julio-diciembre). Tercera época: 34-47.
- Gaceta Parlamentaria (2007). De la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, relativa a la Comisión Nacional de Trabajo que llevó a cabo en el municipio de Capulálpam de Méndez, Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, el sábado 14 de julio de 2007. Año X, N° 2301, 20 de julio de 2007.
- H. Congreso de la Unión. 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 29-01-2016.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 1922. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Última reforma Decreto Núm. 1263 aprobado el 30 de junio del 2015, publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de junio del 2015. Oaxaca, Oax. 144 p.
- Hardin G. (1968). The Tragedy of the Commons. Science. Vol. 62. 13 December 1968. pp. 1243-1248.
- Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera. (2003). Los derechos del pueblo rapa nui. En: Los derechos de los pueblos indígenas en Chile: Informe del Programa de Derechos Indígenas. Santiago de Chile: LOM Ediciones. pp. 127- 156.
- Locke, J. (1690). The Second Treatise of Civil Government. Disponible en: <http://constitution.org/jl/2ndtr00.htm>. Consultado: 6 de mayo de 2016.
- Martínez, L. J. (2010). Eso que llaman comunalidad. CONACULTA, CAMPO, Fundación Harp Helú, Secretaría de Cultura-Oaxaca, Oaxaca. México. 190 p.
- Martínez-Sánchez, F. (2012). Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca. Comentarios a la sentencia SX-JDC-971/2012. 18 Serie de

- Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación. Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, México. 76 p.
- Merino-Pérez L. 2004. Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México. México: SEMARNAT, INE y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable, A.C. México, D.F., 331 p.
- Mraz, A. (2014). Los haceres de la sociedad en torno al medio ambiente. Capulálpam de Méndez, Sierra Juárez, Oaxaca, México. *Sociedad y Ambiente*, año 2, vol. 1, núm. 3, noviembre de 2013-febrero de 2014, 72-88.
- Ostrom E. et al., (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, New Series, Vol. 284, Núm. 5412, Apr. 9, 278-282.
- Ostrom, E. (1999). Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept. En: P. Dasgupta y I. Serageldin (eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. World Bank, Washington D.C. pp. 172-214.
- Ostrom, E. (2011). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México, D.F.: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM y FCE. 403 p.
- Pottete, A.R., Janssen M.A. y Ostrom E. (2012). Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica. México: FCE, UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana y Centro de Investigación y Docencia Económicas. 565 p.
- Reyes-Gómez L., Fonseca-Córdoba S., Palacios-Gámaz A.B. y Villasana-Benítez S. (2013). La gerontocracia y el consejo de ancianos. *Península*, Enero-Junio 2013, 7-24.
- Uphoff, N. (2003). El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. En: Atria R., M. Siles M., I. Arriagada, Robison L. J. y Whiteford S. (Comp.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL/ Michigan State University. Santiago de Chile. pp. 115-145.
- Valdivia-Dounce M. T. (2010). Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998). *Argumentos* (México, D.F.), 23(63), 247-263.