

Gobernar (en) la diversidad:
experiencias indígenas desde América Latina.
Hacia la investigación de co-labor

PUBLICACIONES DE LA CASA CHATA

Gobernar (en) la diversidad:
experiencias indígenas desde América Latina.
Hacia la investigación de co-labor

Xochitl Leyva, Araceli Burguete
y Shannon Speed
(coordinadoras)



306.08997072

G629g

Gobernar (en) la diversidad : experiencias indígenas desde

América Latina. Hacia la investigación de co-labor / Xochitl Leyva,
Aracely Burguete y Shannon Speed. --México : Centro de Investigaciones y
Estudios Superiores en Antropología Social : Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales, 2008

566 p. ; 23 cm. -- (Publicaciones de la Casa Chata)

Incluye bibliografía

ISBN 978-968-496-671-0

1. Autonomía municipal - México. 2. Multiculturalismo - América Latina. 3.
Diversidad cultural - América Latina. 4. Sociología de la cultura. I. T. II. Leyva,
Xochitl, ed. III. Burguete, Araceli, ed. IV. Speed, Shannon, ed. V. Serie.

Corrección: Norma Fernández

Formación: Sigma Servicios Editoriales

Diseño de portada: Gabriel Salazar

Primera edición: 2008

© 2008, Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (Flacso) Guatemala
3a. calle 4-44 zona 10, torre 4-44
Guatemala, ciudad

© 2008, Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (Flacso) Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

© 2008, Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 222, Col. Tlalpan C. P. 14000, México, D. F.
difusion@cieras.edu.mx

ISBN: 978-968-496-671-0

Impreso y hecho en México

Índice

Agradecimientos.....	11
----------------------	----

INTRODUCCIÓN

Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina <i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	15
Hacia la investigación descolonizada: nuestra experiencia de co-labor <i>Xochitl Leyva Solano y Shannon Speed</i>	65

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD: TERRITORIO, AUTONOMÍA Y SOBERANÍA

Capítulo 1. Las identidades territoriales mapuche y el Estado chileno: conflicto interétnico en un contexto de globalización <i>Pablo Marimán y José Aylwin</i>	111
--	-----

Capítulo 2.

Bolivia indígena: de gobiernos comunitarios en busca
de autonomía a la lucha por la hegemonía

Pablo Regalsky y Francisco Quisbert 151

Capítulo 3

Yapti Tasba Masraka Nanib Aslatakanka (Yatama) en el proceso
de autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua

Lestel Wilson, Miguel González y Evaristo Mercado 189

Capítulo 4

Pueblos originarios en la metrópoli de la Ciudad de México:
gobernar en la macrocomunidad de Milpa Alta

Consuelo Sánchez y Agustín Martínez Villagrán 229

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD:

RECONSTITUCIÓN Y REINVENCIÓN DE GOBIERNOS INDÍGENAS

Capítulo 5

De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia
de la Conaie y el MICC en Ecuador

Lourdes Tibán G. y Fernando García S. 271

Capítulo 6

Resarcimiento y reconstitución del pueblo maya en Guatemala:
entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal

Santiago Bastos, Domingo Hernández Ixcoy y Leopoldo Méndez 305

Capítulo 7

Multiculturalismo y gobierno permitido en San Juan Cancuc, Chiapas:
tensiones intracomunitarias por el reconocimiento
de “autoridades tradicionales”

Araceli Burguete Cal y Mayor y Miguel Gómez Gómez 343

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD: COMUNALIDAD,
IDENTIDAD COMUNITARIA Y CIUDADANÍA ÉTNICA

Capítulo 8

La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política
en conflictos electorales municipales en Oaxaca

Hugo Aguilar Ortiz y María Cristina Velásquez C. 393

Capítulo 9

Globalización bajo la lanza: nuevas interpretaciones de las formas
de gobernar e identidad comunitaria en Nicolás Ruiz

Shannon Speed y Constantino Rubén Moreno Méndez 433

Capítulo 10

El Consejo Municipal Plural Ampliado de Ocosingo: demandas
de ciudadanía étnica en tiempos de guerra

Xochitl Leyva Solano y Juan Vázquez 469

CONCLUSIONES

¿En contra del reconocimiento? Gobierno plural y análisis
social ante la diferencia cultural

Charles R. Hale 515

Gobernar en la diversidad: un análisis comparativo	
<i>Neil Harvey</i>	525
Gobernar (en) la diversidad posneoliberal	
<i>Héctor Díaz-Polanco</i>	543

Capítulo 4

Pueblos originarios en la metrópoli de la Ciudad de México: gobernar en la macrocomunidad de Milpa Alta

Consuelo Sánchez y Agustín Martínez Villagrán

ACERCA DE LOS AUTORES Y LA METODOLOGÍA

Consuelo Sánchez es profesora-investigadora de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y autora de varios libros, entre los más recientes: *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía* (Siglo XXI Editores, 1999) y *México diverso. El debate por la autonomía*, ambos en colaboración con Héctor Díaz-Polanco (Siglo XXI Editores, 2002). Agustín Martínez Villagrán es representante comunal de San Pablo Oxtotepec, Milpa Alta; ha tenido como tareas principales la confirmación y titulación de los bienes comunales y el mejoramiento de los suelos degradados: reforestación, cuidado de la fauna local y, en general, la conservación del bosque. San Pablo Oxtotepec forma parte de la organización Comuneros Organizados de Milpa Alta (COMA) y, como tal, ha participado activamente, en los eventos más relevantes impulsados por el movimiento indígena nacional en favor del reconocimiento efectivo de la diversidad sociocultural del país y de la Ciudad de México, como en favor de la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución y en las políticas públicas federal y local.

Este texto es el resultado de una investigación colaborativa. Los aspectos que contribuyeron a elaborar una agenda compartida de colaboración fueron, en primer lugar, el acuerdo básico en la temática y los objetivos de la investi-

gación. La cuestión territorial se planteó como un asunto prioritario de San Pablo Oxtotepéc; pero como el territorio comunal es compartido por los pueblos que conforman la Comunidad de Milpa Alta, la investigación tenía que abarcarla como unidad de estudio y no sólo como una de sus partes. De ahí resultó la formulación del concepto macrocomunidad, para entender la forma de organización de los diversos pueblos milpaltenses y su relación con el territorio. A partir de esta consideración convenida por las partes como punto inicial, el siguiente paso fue articular el interés particular sobre la cuestión territorial de Milpa Alta con los objetivos generales del proyecto “Gobernar (en) la diversidad”. Esto incluyó el examen de las políticas del gobierno de la Ciudad de México y del Estado mexicano en general, en torno a la macrocomunidad de Milpa Alta. Por tanto, la unidad de análisis adoptada comprende simultáneamente varios niveles: el nacional, el del Distrito Federal, el de la Delegación Milpa Alta y el de la macrocomunidad milpaltense. El estudio de la macrocomunidad milpaltense en el contexto de la delegación y del Distrito Federal permitiría identificar las influencias que ejercen los procesos y dinámicas de esas entidades en la macrocomunidad, que para el caso del Distrito Federal dependen a su vez de los procesos y dinámicas nacionales e incluso internacionales.

Al abordar la forma en que los milpaltenses gobiernan (en) la diversidad en su territorio no podían obviarse los contextos, dinámicas y niveles de gobierno en los que se configuran y desenvuelven las relaciones interétnicas en Milpa Alta. Esta búsqueda permitió identificar tres grupos sociales con distintos derechos según su relación con el territorio comunal: comuneros, originarios y avecindados. La experiencia de investigación colaborativa supuso la combinación de dos tipos de exigencias: por un lado, los intereses legítimos de la colectividad u organización de la que forma parte el investigador-dirigente y, por otro, los imperativos propios de la investigación antropológica de la investigadora-académica. Esta combinación puede ser fructífera si se sostiene una relación de diálogo y de comprensión mutua, ya que las partes pueden aportar recíprocamente dimensiones, enfoques y perspectivas que enriquecen

los objetivos de uno y otro (del investigador antropólogo y del investigador dirigente). En el desarrollo de nuestra investigación de Milpa Alta tratamos de conversar y de poner en interacción los dos puntos de vista. En este proceso se fueron limando tensiones. Pero, en nuestra opinión, lo que más contribuyó fue la coincidencia de intereses analíticos y políticos aquilatados en el transcurso de la investigación.

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México es una entidad étnicamente heterogénea y, por ello mismo, un laboratorio privilegiado para el estudio de las formas de gobernar en la diversidad. Este centro metropolitano es una de las principales megaciudades en el mundo y un espacio donde se expresan dos de los fenómenos paradigmáticos de nuestra época: la globalización y la afirmación de las identidades étnicas. El tema a examinar en este trabajo es la forma de gobernar en la diversidad, tanto del gobierno de la Ciudad de México hacia los pueblos originarios, particularmente los milpaltenses, como aquella en la que estos pueblos gobiernan la diversidad en sus ámbitos. En el esclarecimiento de la cuestión “gobernar en la diversidad” tomamos como referencia una perspectiva de la democracia que implica la diversidad de modos de vida. Una democracia de este tipo supone, a su vez, reconocimiento y redistribución. El tema que nos ocupa implica, en términos muy generales, el reconocimiento de los pueblos originarios y sus derechos autonómicos y la configuración de gobiernos autónomos fundados en la diversidad.

Desde esta perspectiva de la democracia evaluamos la política de la Ciudad de México respecto de los pueblos originarios. Pero hay que advertir que la ciudad no es una entidad independiente del Estado-nación mexicano. Aunque tiene cierto margen de autonomía, está encuadrada en la lógica normativa, política e ideológica de lo estatal-nacional. En otras palabras, la ausencia o existencia de una democracia basada en la multiculturalidad atraviesa todos

los niveles y planos de la sociedad nacional. De modo que si en el Estado mexicano persiste, hasta el presente, el enfoque de que los pueblos indígenas habrán de integrarse a las normas e instituciones generales del país, desconociendo jurídica y políticamente su existencia colectiva y la posibilidad de que puedan contar con instituciones y normas de autogobierno propias, ello repercute en el gobierno de la Ciudad de México. Las acciones de gobierno de la ciudad hacia los pueblos originarios no se han basado en el reconocimiento jurídico y político de los derechos específicos de éstos, sino que se han apoyado en las instituciones y leyes comunes a todos los ciudadanos. En este sentido, el término “gobernar en la diversidad” significaría la administración de la diversidad, mediante ciertas acciones dirigidas a los espacios en donde están asentados los pueblos originarios. Tales acciones comprenden tanto actividades de gobierno —que pueden incluir medidas permisivas o inhibitorias de ciertas prácticas socioculturales de los pueblos, según el momento y la conveniencia— como la prestación de ciertos servicios públicos y la gestión de actividades económicas, en muchos casos sin la participación de los interesados y sin tomar en cuenta las características de la población local. Los pueblos indígenas han rechazado este enfoque y han reclamado acuerdos y respuestas políticas a la diversidad socioétnica, lo que implica una perspectiva distinta del gobierno y de la administración pública.

Un cambio de enfoque que incluya la diversidad como uno de los fundamentos y principios rectores del Estado mexicano y, por ende, de la Ciudad de México, exige la reorganización de la estructura de gobierno nacional y de la propia ciudad, para dar vida a gobiernos autónomos en los distintos niveles y dimensiones territoriales (en beneficio no sólo de los pueblos originarios, sino de la totalidad de los capitalinos), así como la incorporación de mecanismos legales que garanticen la participación de los pueblos originarios en las instituciones políticas y de gobierno y en los órganos administrativos y legislativos de la ciudad. Esto conlleva un cambio radical en el modo de concebir y de plantear las acciones de gobierno. La federación y el gobierno de la ciudad tendrían que

descentralizarse y el Ejecutivo (federal y local) asumir, entre otros, la coordinación de intereses comunes y plurales (colectivos, sociales y públicos).

Pero la diversidad también tendría que ser uno de los cimientos y principios de los gobiernos autónomos. Precisamente, nuestro interés en conocer las formas de gobierno y de organización comunitaria de los pueblos originarios y la manera en que gobiernan en la diversidad tiene como propósito contribuir al esclarecimiento del debate autonómico. En especial, intentamos dar respuestas a los interrogantes sobre la posibilidad de construir gobiernos autónomos fundados en la diversidad.

El centro de nuestro interés es la macrocomunidad milpaltense y sus formas de gobierno. Así que habrá que distinguir el ámbito territorial de la delegación política (que es una de las 16 entidades político-administrativas en que está dividida la Ciudad de México, y capital de la República Mexicana),¹ del territorio de la macrocomunidad de Milpa Alta. La jurisdicción de la delegación comprende 12 pueblos (o comunidades singulares), nueve de los cuales conforman la macrocomunidad de Milpa Alta: Santa Ana Tlacotenco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Pablo Oxtotepec, San Pedro Atocpan (o Atocha), San Francisco Tecoxpan, San Jerónimo Miacatlán, San Juan Tepenahuac, San Agustín Ohtenco y Villa Milpa Alta, que es la cabecera de la delegación. Se trata de pueblos mencionados en los *Títulos Primordiales de la Asunción Milpa Alta* (con fecha de 1565) como sujetos de la cabecera de Milpa Alta.

Los otros tres pueblos incluidos en la jurisdicción de esta delegación son: San Salvador Cuauhtenco, San Bartolomé Xicomulco y San Antonio Tecómitl (o Tecomic). Curiosamente, San Salvador Cuauhtenco también se menciona en los *Títulos primordiales* como pueblo sujeto de la cabecera de Milpa Alta.² En el siglo XVIII esta comunidad se distanció de Milpa Alta e inició un conflicto por límites territoriales que se extiende hasta el presente. Para dar fin a esta ancestral disputa, los comuneros de Milpa Alta proponen la integración de

¹ Las delegaciones son las entidades político-administrativas que sustituyeron al municipio en la Ciudad de México en 1929.

² Archivo General de la Nación (AGN), ramo Tierras, vol. 3032, exp. 3, fs. 220v.

Cuauhtenco a la macrocomunidad milpaltense, con lo cual ésta comprendería diez comunidades singulares.

La distinción entre los pueblos integrantes de la macrocomunidad milpaltense y los que no lo son es sostenida por los propios pueblos y por las autoridades agrarias. Pero este ámbito de identificación macrocomunitario no anula otros niveles de identificación.

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Usamos el término macrocomunidad para referirnos a la forma de organización de los milpaltenses, la cual se basa en la integración de sus diversas partes en una unidad territorial y sociopolítica mayor. Es una comunidad de comunidades singulares que comparte intereses colectivos comunes, territoriales, culturales, simbólicos, históricos y sociopolíticos. Actualmente, la macrocomunidad milpaltense está constituida por nueve pueblos (a los que denominaremos comunidades singulares) que comparten un territorio continuo y compacto, que abarca los ámbitos territoriales de cada uno de ellos y un territorio común. La apropiación y distribución del territorio se rige por derechos y obligaciones consuetudinarios y por las disposiciones emanadas de la legislación agraria nacional. Los límites formales del territorio de la macrocomunidad han sido fluctuantes, pero en la percepción y representación de los milpaltenses las fronteras del territorio macrocomunitario han sido fijas y sus comunidades integrantes han sostenido un control efectivo sobre el mismo.

Los dirigentes de Milpa Alta usan indistintamente los términos pueblo y comunidad, con mayúsculas (Pueblo de Milpa Alta o Comunidad de Milpa Alta), que en ambos casos engloba a los nueve pueblos o comunidades singulares de la colectividad milpaltense. Nuestro concepto de macrocomunidad es análogo a este uso de los términos pueblo o comunidad. Preferimos utilizar el de macrocomunidad para enfatizar el carácter etno-regional de la organización político-territorial de los milpaltenses: la macrocomunidad constituye

una etno-región sustentada en procesos culturales, históricos, políticos, económicos, geográficos y ecológicos particulares.

También empleamos el término comunidad singular en lugar de pueblo, en tanto parte integrante de una macrocomunidad, pues creemos que expresa mejor el carácter de su organización social. En Milpa Alta, como en los demás pueblos originarios de la Ciudad de México, la comunidad singular corresponde a lo que se conoce como pueblo: se trata, en su mayoría, de los pueblos sujetos configurados bajo el régimen colonial, a partir de la organización prehispánica. En la actualidad, cada pueblo o comunidad singular tiene un ámbito territorial que incluye las tierras de cultivo y de uso común, así como el espacio del casco urbano, con una disposición particular de las casas, calles, barrios, plaza pública, lugares de culto y santuarios. Se gobierna con un sistema de autoridades religiosas, comunales y administrativas. El topónimo de cada pueblo combina, por lo general, el nombre náhuatl con el del santo patrón o titular del pueblo. Como se dijo, la macrocomunidad milpaltense incluye nueve comunidades singulares de este tipo.

La macrocomunidad se basa en una organización territorial a la vez social y espacial de escalas variables: la organización territorial de cada comunidad singular y el deslinde imaginario, material y normado del territorio compartido por las comunidades integrantes. Aunque cada una de las partes (comunidades singulares) que cohabitan en el territorio milpaltense mantiene sus peculiaridades, sostienen relaciones entre ellas y una identidad compartida. Las reglas, prescripciones y prohibiciones (consuetudinarias y estatales, como las establecidas en las leyes agrarias), cuyo contenido es social, territorial e histórico, sitúan a las partes (comunidades singulares) y a sus miembros (en lo individual) en una configuración identitaria.

Uno de los soportes de la macrocomunidad es la territorialidad construida, apropiada, compartida, normada y demarcada a lo largo del tiempo y de modo consuetudinario. Es una territorialidad cargada de contenidos culturales, socioeconómicos y políticos. Desde la obtención de los *Títulos primordiales virreinales*, pasando por las diligencias para la confirmación y titulación de sus

“tierras comunales” –después de la Revolución Mexicana y hasta el presente–, las comunidades han tratado de sostener una perspectiva del territorio que abarca, simultáneamente, el ámbito de cada comunidad singular y el del conjunto (que comprende tierras y bosques en común). Por tanto, la integración de las comunidades singulares en la macrocomunidad es concomitante con el mantenimiento de su territorialidad. En este proceso, la intelectualidad (que incluye tanto a dirigentes como a ideólogos propios) ha jugado un papel central.

El sustento básico de la territorialidad es la organización política interna, que es otra de las características fundamentales de la macrocomunidad. La (re)articulación política de las comunidades singulares en una macrocomunidad ha implicado algún tipo de acuerdo. En general, estos acuerdos comprenden y orientan la (re)configuración de instituciones, procedimientos y formas de organización política y de gobierno de las partes y del conjunto, con base en sus propias normas culturales. Los acuerdos no son estáticos ni invariables, pues son sometidos a la conformidad de las partes y del conjunto de manera periódica. Puede advertirse que mediante los acuerdos políticos internos se definen o confirman los límites de las comunidades singulares y de la macrocomunidad, así como los diversos ámbitos y niveles de gobierno. La forma de organización sociopolítica y de gobierno que suele adoptarse en la macrocomunidad incluye los ámbitos de gobierno de sus comunidades integrantes y del conjunto.

Sin embargo, en la definición de los acuerdos internos difícilmente pueden sortearse los marcos normativos establecidos por el régimen político en el que están insertas las colectividades indígenas, el régimen colonial en el pasado y hoy el estatal-nacional. Si bien la macrocomunidad de Milpa Alta ha sostenido una identidad histórica, sus límites y organización sociopolítica no han sido los mismos a lo largo del tiempo. La organización precolombina de los milpaltenses fue reorganizada en los siglos XVI-XVII, según las instrucciones coloniales. En ese periodo, Milpa Alta se separó de Xochimilco y se configuró como cabecera con sus propios pueblos sujetos. Luego se dieron rupturas y desprendimientos de algunos de sus pueblos sujetos, como fue

el caso de San Pedro Atocpan (que a finales del siglo XVII dejó la cabecera de Milpa Alta para formar una aparte) y de San Salvador Cuauhtenco (que se apartó en el siglo XVIII, como se dijo). En el marco de la república, los milpaltenses debieron acomodar sus formas de organización y gobierno a la figura del municipio, y en este proceso algunas comunidades singulares constituyeron municipalidades separadas de Milpa Alta (como San Pedro Atocpan, desde principios del siglo XIX, y San Pablo Oxtotepec, en la segunda mitad del siglo XIX), aunque se reintegraron a ésta cuando dejaron de ser municipios (en 1903).

Un rasgo sobresaliente de Milpa Alta es que a pesar de los desprendimientos ocurridos en el pasado, actualmente casi todas sus comunidades singulares (o pueblos sujetos, según la norma colonial) están integradas en la macrocomunidad milpaltense —salvo Cuauhtenco—. Esta adhesión no implica que las relaciones entre las comunidades integrantes sean siempre armónicas y equilibradas. Unas comunidades singulares suelen tener lazos más estrechos entre sí (por medio de lazos de reciprocidad asociados a las fiestas religiosas u otro tipo de vínculos y alianzas) que con otras. En algunos casos se han registrado conflictos entre comunidades, pero lo notable es que éstos no han provocado la ruptura del tejido macrocomunitario.³

De hecho, en la macrocomunidad hay al menos tres grados y niveles variables de interacción y de reciprocidad: i) en los ámbitos de cada comunidad singular, las interacciones interpersonales son más densas y las relaciones de reciprocidad más intensas; ii) entre comunidades singulares limítrofes, las

³ Por ejemplo, Madsen registró en el decenio de 1950, a propósito de los vínculos entre pueblos milpaltenses a partir de las fiestas religiosas: grupos de personas de los pueblos de San Juan Tepenahuac y San Agustín Ohtenco asistían, en procesión, a la fiesta del santo patrón de Tecoxpan, llevando fuegos artificiales; a la vez, los de Tecoxpan asistían a la fiesta del santo patrón de aquellos pueblos, llevando fuegos artificiales. Asimismo, señala la estrecha relación de amistad que sostenían San Francisco Tecoxpan y San Lorenzo Tlacoyucan; una amistad cimentada por su alianza en una contienda sangrienta ocurrida 20 años atrás entre los de Tecoxpan y Santa Ana Tlacotenco (William Madsen, *The Virgin's Children. Life in an Aztec Village Today*, University of Texas, Austin, 1960, pp. 120-121 y 151-153).

interacciones interpersonales y las relaciones de reciprocidad son más densas e intensas que con las comunidades distantes geográficamente, pero también pueden ser más tensas, sobre todo cuando los límites intercomunitarios no están definidos con claridad; iii) en la escala macrocomunal, las interacciones personales no son tan directas y las relaciones de reciprocidad son más esporádicas. En este nivel operan varios mecanismos para compensar la diseminación geográfica de las comunidades integrantes, como son la conciencia de pertenencia a una colectividad histórica mayor y la valoración de un territorio compartido, distribuido y normado entre las partes y el conjunto.

El sentimiento de pertenencia a una macrocomunidad requiere de un sostén político, es decir, de alguna forma de organización política macrocomunal y de un cuerpo político e intelectual propio, que desarrolle y promueva la interacción simbólica y material de sus comunidades y su percepción de conjunto. Los dirigentes de Milpa Alta han recurrido al discurso histórico en la lucha por mantener el control colectivo del territorio, la integridad de éste y su reconocimiento jurídico. Este discurso ha cumplido una doble función: hacia adentro, para reforzar el sentimiento de identidad y continuidad de la macrocomunidad milpaltense y el compromiso de sus miembros de cumplir con el mandato de sus antepasados de defender su territorio; y hacia fuera, para propugnar por sus derechos de posesión y propiedad territorial.⁴ Los autores y difusores de esta historia han sido intelectuales, así como líderes políticos y agrarios locales.⁵

El punto relevante es que el relato histórico sustenta el significado colectivo del territorio y los derechos territoriales internos: “El territorio no es de un

⁴ Véase Comuneros Organizados de Milpa Alta, *Proyecto Milpa Alta, su territorio y estatutos generales*, ms., Milpa Alta, 29 de noviembre de 1995.

⁵ Iván Gomezcézar ha analizado el origen y la historicidad de estos relatos, que él llama historia fundacional de Milpa Alta, señalando “su profunda conexión con las transformaciones que ha vivido Milpa Alta y, muy en particular, en relación con la propiedad comunal de la tierra”. Véase Iván Gomezcézar Hernández, “La palabra de los antiguos. Territorio y memoria histórica en Milpa Alta”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (compiladores), *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, UCM/Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, México, 2004, pp. 17-55.

pueblo –dicen los actuales dirigentes milpaltenses–, sino de todos los pueblos que integran la comunidad de Milpa Alta”, y enlazan así la territorialidad con la integridad comunitaria, es decir, con la identidad y cohesión colectiva de las nueve comunidades singulares. El relato también es asistido o reforzado con rituales de reconocimiento de los linderos del territorio que realizan periódicamente los comuneros en la actualidad. A modo de evocación de lo inscrito en aquel relato histórico –muy parecido, por lo demás, a lo escrito en los *Títulos primordiales*, en particular en el documento sobre las fronteras de Milpa Alta fechado en 1565–, los milpaltenses efectúan recorridos con los niños, jóvenes, adultos y ancianos para que todos conozcan sus linderos y confirmen colectivamente la delimitación de su territorio. Así, el relato histórico y el ritual que lo acompaña se instituyen en piezas clave de la geopolítica comunitaria de estos pueblos, entendiendo por geopolítica las acciones desplegadas por los pueblos para apuntalar la defensa de su territorio o espacio de vida en comunidad.

Decíamos que la territorialidad de la macrocomunidad está estrechamente asociada a su organización política. De modo que el debilitamiento o fractura de la territorialidad repercute en la organización macrocomunal, y viceversa. Los comuneros de Milpa Alta han tenido conciencia de tal asociación. Recuerdan que cuando se iniciaron los trámites para el reconocimiento y titulación de su territorio comunal (en el decenio de 1930-1940) se vieron forzados a modificar y deshacer su estructura organizativa tradicional, para dejar en manos de un solo representante las decisiones de la macrocomunidad milpaltense, como lo exigía la ley agraria. Pero en 1980, cuando estaban en condiciones de influir en la elección de la nueva representación comunal, insistieron en la necesidad de mantener unidas a sus comunidades integrantes a través de un representante general, nombrado por todas ellas, además de una representación por cada comunidad. De esta manera, señalan, la macrocomunidad retornaba “a su costumbre-ley de tener un representante por pueblo”, a la vez que se reconstruía una representación general única.⁶ Desde

⁶ Véase Comuneros Organizados de Milpa Alta, *op. cit.*, p. 9.

entonces, cuentan con un representante general, además de un representante comunal por cada una de las nueve comunidades. Los comuneros de cada comunidad singular eligen a su propio representante comunal y el conjunto de éstos elige al representante general.

Formalmente, este sistema de autoridades es sobre todo de carácter agrario. Sin embargo, su existencia ha sido crucial en la continuidad sociocultural de la macrocomunidad milpaltense. En efecto, esta estructura de gobierno unificado tiene legitimidad entre los comuneros, aunque no sea reconocida legalmente, y ha resultado valiosa para los milpaltenses. En lo interno ha sostenido la cohesión y articulación entre las nueve comunidades singulares (o pueblos), así como el sentido de pertenencia a una macrocomunidad y la perspectiva macrocomunal del territorio. Asimismo, ha fortalecido un sistema combinado de toma de decisiones que garantiza el resguardo de los intereses colectivos sobre los particulares y neutraliza e inhibe las tratativas personales de algunos representantes, pues las decisiones sobre cuestiones fundamentales de la macrocomunidad de Milpa Alta son adoptadas entre los representantes comunales de los nueve pueblos y el representante general, así como por la asamblea general de comuneros. Hacia el exterior, la articulación de los nueve pueblos en una representación general ha significado mayor poder de negociación y presión ante las autoridades estatales (del Distrito Federal y federales). Incluso, en muchos casos, su influencia y función (interna y externa) excede los asuntos agrarios.

Sin duda el hecho de que sólo sea reconocida legalmente la función agraria del representante comunal es problemático. Por un lado, para resolver las limitaciones y otros problemas que enfrenta la macrocomunidad, los dirigentes de COMA han venido planteando, por lo menos desde 1995, la necesidad de definir su relación con el Estado y la Ciudad de México con base en el reconocimiento del derecho “a decidir las líneas de nuestro destino como pueblo originario”, “a tener su propia organización y autoridad” y a fijar “los límites de competencias con las distintas autoridades gubernamentales” y, por otro, establecer un proyecto propio a partir de acuerdos

políticos internos entre las comunidades que integran la macrocomunidad y la incorporación del mismo en estatutos comunales. Estos estatutos, señalan, habrán de dar legalidad a la reconstrucción e integración de “todas las formas organizativas comunales en una estructura y gobierno único”; esto es, serían “un ordenamiento social de nuestro territorio y de los niveles y formas de autoridad y gobierno, de usos y usufructos de la tierra, basados en la idea de propiedad comunal de la tierra y de nuestra existencia de pueblo indio y comunal”. Igualmente, habrán de normar los derechos y obligaciones de los comuneros y las relaciones entre éstos y los avecindados, entre otros asuntos.⁷ Se entiende que los acuerdos internos estarían orientados hacia la reconstrucción de las formas de gobierno en los ámbitos de cada comunidad singular y su integración en una estructura de gobierno macrocomunal. En otras palabras, lo que los dirigentes de COMA proponen son acuerdos autónomos que impliquen el reconocimiento por parte del Estado y la Ciudad de México de las formas de organización y gobierno acordados por los propios milpaltenses, lo que incluye reconocer el territorio macrocomunal como ámbito jurídico-político.

En un escenario de acuerdos autónomo, cabe preguntarse cuál sería la situación de los demás niveles socioculturales que integran hoy en día la delegación de Milpa Alta, como son San Antonio Tecómitl, San Bartolomé Xicomulco y San Salvador Cuauhtenco, con los que las comunidades milpaltenses han sostenido lazos históricos. De hecho, dentro de la delegación de Milpa Alta pueden distinguirse varios planos de identificación y filiación desarrollados por los pueblos: i) la identificación de los milpaltenses con su comunidad singular, ii) la identificación de los miembros de las nueve comunidades singulares con la macrocomunidad de Milpa Alta, y iii) la identificación entre las doce comunidades singulares (o pueblos) insertas en la delegación. Ciertamente que el grado de identificación varía de acuerdo con el tipo de vínculos y lazos desplegados en cada caso, así como con la

⁷ Véase Comuneros Organizados de Milpa Alta, *op. cit.*, pp. 9-11.

pertenencia al territorio de la macrocomunidad milpaltense y los derechos asociados al mismo.

¿Se considerarían esos diversos planos de identificación como diferentes ámbitos dentro de una misma entidad autónoma? Ciertamente, en el presente los comuneros de Milpa Alta están tratando de reconstituir y fortalecer su macrocomunidad (y con ello, reafirmarse como pueblo), al tiempo que el Estado mexicano busca con insistencia su desarticulación. En ese esfuerzo es clave la afirmación de la identificación de los miembros de las comunidades singulares con la macrocomunidad y el aseguramiento de sus derechos territoriales. Pero en un escenario distinto, de definición de acuerdos autonómicos, la macrocomunidad milpaltense podría pactar con las otras comunidades la configuración de una entidad autónoma con varios niveles y ámbitos de gobierno (de las comunidades singulares y del conjunto) y distintos planos de articulación.

Otro elemento a considerar es la situación de los avecindados de distinto tipo, es decir, de los mestizos e indígenas procedentes de diferentes estados de la república que se han ido asentando en los espacios de la macrocomunidad y, en general, de la delegación de Milpa Alta. La conciencia sobre la necesidad de redefinir y regular la relación entre los avecindados y los comuneros parece clara en amplios sectores milpaltenses, incluso en su dirigencia. En un contexto autonómico, este aspecto implicaría lograr acuerdos que conduzcan a la definición tanto de los principios que normarían los gobiernos autónomos basados en la diversidad, como de una ciudadanía comunitaria.

EL SUSTENTO AGRARIO DEL GOBIERNO EN LA DIVERSIDAD

Puede decirse que la legislación agraria de 1917 ha sido un instrumento clave del Estado mexicano posrevolucionario para gobernar en la diversidad, aunque ello no ha significado el reconocimiento político y jurídico de los pueblos indígenas. Con el reparto agrario y la restitución de tierras comunales y ejidales, el Estado pudo hacerse de la legitimidad requerida para gobernar entre la población indígena. Pero con la reforma neoliberal a la legislación agraria en

1992 se modificó una de las bases de legitimidad del Estado entre la población indígena. La muestra más contundente de inconformidad fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.

La legislación agraria de 1917 había sido un soporte importante para el sostenimiento del territorio de la macrocomunidad milpaltense, pero insuficiente. El Estado mexicano reconoció parte del territorio de la macrocomunidad milpaltense mediante la resolución presidencial de 1952, aunque no necesariamente conforme a la concepción que tienen los milpaltenses sobre su territorialidad. En todo caso, desde la perspectiva de éstos, el reconocimiento estatal de su territorio es parcial porque el Estado otorgó a una comunidad singular (San Salvador Cuauhtenco), que no forma parte de la macrocomunidad milpaltense, una porción considerable del territorio estimado como propio de ésta. La decisión estatal ha alimentado un añejo conflicto intercomunitario (Cuauhtenco había sido, hasta el siglo XVIII, pueblo sujeto de Milpa Alta), cuya solución supone fundamentalmente un acuerdo interno. En opinión de un sector milpaltense, la interferencia de las autoridades estatales en favor de Cuauhtenco ha postergado la solución. No hace mucho algunos dirigentes de Milpa Alta, que advirtieron las amenazas sobre la integridad de su territorio macrocomunal —con la postergación del conflicto y, por ello mismo, de la titulación de su territorio— propusieron como arreglo definitivo la integración de Cuauhtenco a la macrocomunidad milpaltense.

Además, con la contrarreforma agraria salinista de 1992, que se inscribe en la lógica neoliberal, se introdujeron mecanismos disolventes en las estructuras comunitarias indígenas. Colocadas en esta nueva orientación, las autoridades estatales buscan la delimitación de los terrenos de cada comunidad singular y entre comuneros, con el propósito ulterior de fragmentar y parcelar la unidad territorial, individualizar las tierras y, por esta vía, procurar su incorporación en el mercado, en tanto mercancías. Asimismo, el Estado ha instrumentado otra forma de dominio y control sobre los espacios habitados y apropiados por los indígenas, como es la creación de áreas ecológicas, concebidas desde un renovado enfoque occidental del espacio, la historia, el

hombre y la naturaleza.⁸ Paralelamente a estos cambios, se ha introducido un discurso multiculturalista y cambios constitucionales (la reforma de 2001 sobre derechos y cultura indígena)⁹ con los cuales se intenta evadir las cuestiones medulares y mantener el *statu quo* de los pueblos.

En este contexto, los milpaltenses han desarrollado estrategias para mantener las formas de propiedad comunal en su territorio y su uso forestal, agrícola y pecuario, pero también para conservar e incluso renovar el carácter político del territorio y su representación colectiva. Se trata de estrategias que van a contrapelo del proceso de “metropolización” de la Ciudad de México y de los cambios de orden neoliberal operados en el país; es decir, en contra de las transformaciones estructurales en las formas de propiedad y del uso del suelo que la urbanización conlleva y de las pretensiones de las instituciones estatales de borrar las dimensiones sociocultural y política que tiene el territorio para las comunidades y pueblos indígenas. Por ello se volvió apremiante la solución del conflicto intercomunitario, en el que ciertamente intervienen fuerzas e intereses externos que ponen en riesgo la territorialidad milpaltense y también la de Cuauhtenco.

Cabe advertir que la territorialidad de la macrocomunidad no se reduce a un espacio agrario, es decir, al espacio de las tierras y parcelas (comunales y ejidales); de la misma manera, las comunidades singulares que conforman el territorio macrocomunal no pueden entenderse sólo como comunidades agrarias. Se trata de una territorialidad con un sustento identitario que incluye –y sus miembros pretenden que se reconozca política y jurídicamente– cultura, historia, medio ambiente, recursos naturales, autogobierno y formas de vida comunitaria.

⁸ Carlos Walter Porto Gonçalves, *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, Siglo XXI Editores, México, 2001, p. 13.

⁹ Véase Consuelo Sánchez, “Autonomía y heteronomía. La reforma conservadora”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coordinadoras), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 2004, pp. 261-284.

TRANSFORMACIONES EN LAS FORMAS DE GOBIERNO INDÍGENA

La forma de gobierno de los pueblos originarios ha variado en cada fase histórica y para sobrevivir ha tenido que ajustarse a los modelos de gobierno impuestos. Su estructura de gobierno antigua fue reorganizada bajo el régimen colonial en la figura del cabildo de indios; a raíz de la Independencia quedó subsumida en el molde del municipio, y con la desaparición del municipio en el Distrito Federal, en 1929, en la horma de la delegación. En ese proceso se observa una progresiva atomización de las antiguas unidades político-territoriales indígenas y la atracción en la órbita estatal nacional y de la Ciudad de México de las actividades administrativas y económicas de interés de los pueblos originarios (así como del conjunto de los capitalinos) y la suplantación de las autoridades e instituciones de gobierno tradicionales por las oficiales.

Todavía en el decenio de 1950, cada comunidad singular contaba con un cuerpo de autoridades que conformaban el gobierno tradicional. Éste comprendía un alcalde y un cabildo (o consejo) integrado por un presidente, un tesorero, un secretario y un recaudador. El alcalde era una de las autoridades principales de la comunidad: combinaba el gobierno civil y religioso de su localidad (algunos milpaltenses recuerdan que llamaban a esta autoridad el “padre del pueblo”) y tenía como funciones primordiales la solución de conflictos y la impartición de justicia internas.¹⁰ Aunque el alcalde no era un oficial del cabildo, asistía a sus reuniones y colaboraba estrechamente con el mismo en asuntos de carácter civil y religioso. En especial, el alcalde y el presidente del cabildo se encargaban de organizar las tareas de construcción o reparación de

¹⁰ Salvo los casos criminales que involucraban daños o lesiones físicas, los cuales se transferían a las autoridades de Milpa Alta, el alcalde impartía justicia en diversas materias de orden interno (robo de cosechas y casas, daños causados por animales en tierras ajenas, disputas amorosas, etcétera). La gente acudía a él para que hiciera justicia, daba su fallo y si el inculpado no acataba la sentencia, el alcalde podía enviarlo a la cárcel de Milpa Alta. Pero si alguno de los quejosos no obtenía un reparo satisfactorio a su demanda, podía recurrir a las autoridades de Milpa Alta.

ciertas obras en beneficio del pueblo (como puentes, caminos de tierra que conectaban a los pueblos entre sí, etc.); dirigir los trabajos en las tierras de la iglesia y decidir los tiempos para sembrarlas, escardarlas y cosecharlas; presidir la asamblea anual del pueblo, en la que los mayordomos salientes reportaban la manera como se habían gastado los fondos para la fiesta del santo patrón y se elegía a los mayordomos de la fiesta del año siguiente. El cabildo tenía a su cargo el manejo de los fondos anuales de la iglesia, que se destinaban a la fiesta del santo patrón del pueblo y para mejorías de la iglesia.

De la división territorial del pueblo (en cuadras, partes, barrios y sectores) se desprendía otro grupo de autoridades de menor rango: i) autoridades que, una vez electas en asamblea, se encargaban de reunir a los hombres mayores de 18 años para labores comunitarias; ii) los *poseros*, autoridades también elegidas en asamblea, responsables de levantar un altar en la entrada de su sector el día de la fiesta del santo patrón, y iii) autoridades designadas por el cabildo para supervisar que los hombres de su respectiva cuadra cumplieran con las obligaciones laborales en la tierra de la iglesia. Había otras autoridades de menor rango ligadas a la iglesia, como los mayordomos que organizaban las fiestas de menor importancia en la comunidad, y cargos como el de campanero y el que oficiaba los rezos. Para entonces, de acuerdo con la información de Madsen, ya existía un “consejo comunal” o un “consejo de gobierno de las tierras comunales” de los nueve pueblos de Milpa Alta, que era la representación general de bienes comunales.¹¹ Este consejo se había configurado según las disposiciones de la legislación agraria.

Un dato a destacar es que la autoridad principal de la comunidad en esos años recibía la denominación de “subdelegado” por las autoridades capitalinas. Madsen señala que el subdelegado correspondía aproximadamente con el cargo del alcalde, como en el caso del alcalde de Tecoxpan (una de las comunidades singulares de la macrocomunidad de Milpa Alta), que era a la vez el subdelegado.¹² Pero el carácter del subdelegado en esos años era distinto

¹¹ William Madsen, *op. cit.*, p. 123.

¹² *Ibidem*, p. 107.

al que adquirió después. En aquel tiempo el alcalde era parte constitutiva del gobierno tradicional de cada comunidad singular y el hecho de que recibiera externamente el nombre de subdelegado no modificaba la situación básica: para las comunidades el alcalde seguía siendo una autoridad propia, aunque el gobierno del Distrito Federal lo llamara subdelegado. Sin embargo, esta maniobra del Estado expresaba el desconocimiento del gobierno tradicional y la intención de integrar a una de sus autoridades principales en la organización político-administrativa del Distrito Federal.

Esta política parece afirmarse con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (DDF) de 1970.¹³ La descentralización administrativa que esta legislación decía promover fortalecía a las subdelegaciones, dándoles mayor capacidad de gestión en los servicios públicos (agua, luz, pavimentación, etc.) de su localidad y una relación más cercana con las autoridades delegacional y del Distrito Federal. Pero, contradictoriamente, para los pueblos originarios esta legislación significaba una mayor centralización política, así como la acentuación del control y la injerencia de las autoridades defensas en sus formas de vida comunitaria, con el consecuente debilitamiento de sus autoridades tradicionales y la inhibición de sus propias instancias de participación y decisión. La usurpación de poderes de los pueblos se agudizó con la emisión de varias leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, a lo largo del decenio

¹³ Esta ley buscaba una descentralización administrativa dentro del Distrito Federal, pero de ninguna manera política, ya que reafirmaba el carácter jerárquico y centralista de su sistema de gobierno: el gobierno del Distrito Federal seguía estando a cargo del presidente de la República, vía el emplazamiento del jefe del DDF, quien era nombrado y removido libremente por el Ejecutivo federal. Igualmente, continuaba la división territorial del Distrito Federal en delegaciones y los delegados eran nombrados y removidos por el jefe del DDF, previo acuerdo con el Ejecutivo federal. El Congreso de la Unión, por su parte, conservaba la facultad de legislar para el Distrito Federal. Lo que actualizaba esta ley era dotar al jefe de DDF de nuevas instancias auxiliares para el desempeño de sus funciones de gobierno, que eran, además de los delegados que existían desde 1928, tres secretarios generales, un oficial mayor, un consejo consultivo, los subdelegados y las juntas de vecinos. Véase Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1970, artículos primero y tercero.

de 1970,¹⁴ que ampliaban las atribuciones del entonces DDF para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, predios, áreas, aguas y bosques y para modificar, ordenar y regular los espacios, zonas y asentamientos humanos en la Ciudad de México, incluyendo los territorios de los pueblos originarios. En consecuencia, todas esas normas y políticas despojaban a los pueblos de poderes en asuntos vitales y ampliaban el dominio de las autoridades centrales del gobierno de la ciudad, suplantando las decisiones de aquéllos.¹⁵

A raíz de estas acciones, entre otras, el subdelegado dependía cada vez más de las decisiones del gobierno de la ciudad y de la autoridad delegacional, aparte de que se propició que fuera sustituyéndose gradualmente el nombre con el que la comunidad nombraba a su autoridad tradicional. Los pueblos exigieron que la persona que asumiera el cargo de subdelegado fuera electa de entre uno de los suyos y mediante sus procedimientos tradicionales. La mayoría alcanzó estos requerimientos, por lo que de hecho el subdelegado era visto como una autoridad administrativa propia. Éste —como en el caso de su antecesor, el alcalde— sería electo por su respectiva comunidad, pero una vez nombrado se convertía en un funcionario local dentro de la organización administrativa del Distrito Federal. Puede decirse que es mediante el subdelegado sostenido en cada una de las jurisdicciones como el gobierno de la ciudad y el delegado de Milpa Alta han gobernado la diversidad de las comunidades integrantes.

En ese contexto de progresiva intervención de las autoridades estatales en el territorio comunal y en la organización tradicional de los milpaltenses

¹⁴ Como fueron la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del 7 de enero de 1976; el Reglamento de Planes Parciales, del 9 de diciembre de 1976; la Ley de Asentamientos Humanos, del 26 de mayo de 1976; el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de junio de 1978; el Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal, del 23 de noviembre de 1976, entre otros. Enrique Espinosa López, *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2003, pp. 278-279.

¹⁵ Fue precisamente en esos años cuando el gobierno federal y el del Distrito Federal proyectaron la construcción de la carretera Xochimilco-Oaxtepec (1974), la línea de alta tensión Chicoasén-Topilejo, que en principio pasaría por la zona boscosa de Milpa Alta, y la invasión de 800 hectáreas de territorio comunal para el Cicytec (en 1978). Medidas que encolerizaron a los milpaltenses y los llevaron a organizarse para frenarlas, por considerarlas un atentado a la integridad de su territorio.

—del que resultaban trastocados sus gobiernos tradicionales— y de descomposición de la representación general de bienes comunales —aliada en el decenio de 1970 con intereses externos y contrarios a los de la macrocomunidad milpaltense—, los comuneros de Milpa Alta emprenden la reorganización de la representación comunal y la articulación política de sus comunidades.¹⁶ Como resultado de los cambios ocurridos, sobre todo en los decenios de 1970 y 1980, en cada una de las comunidades singulares de Milpa Alta se afirmaron dos tipos de autoridades, vigentes en la actualidad: una autoridad administrativa (el subdelegado, renombrado hace poco tiempo coordinador de enlace territorial)¹⁷ y una autoridad comunal agraria.

Si bien las autoridades comunales agrarias son más o menos de reciente factura y originadas por una ley nacional, han devenido autoridades de gobierno propias de los comuneros y éstos las reconocen como tales. Sin embargo, la situación del subdelegado ha seguido un proceso distinto. En principio, el subdelegado se empalmó con una autoridad tradicional para transformarse paulatinamente en una especie de autoridad administrativa intermediaria, que alterna su lealtad entre el gobierno del Distrito Federal y su comunidad. Como consecuencia de ello, el cargo de alcalde ha ido sustituyéndose por el del subdelegado y la legitimidad de éste está en crisis, pues la gente percibe que depende cada vez más del gobierno del Distrito Federal y de los partidos políticos, al tiempo que se aleja de la tradición y de sus compromisos con la comunidad. Los milpaltenses consideran que este cambio se dio cuando el subdelegado comenzó a recibir un salario del gobierno del Distrito Federal y los partidos políticos empezaron a contender por el cargo, con lo cual los

¹⁶ En 1974, como parte de los consejos promovidos por el gobierno federal en todo el país, se constituyó el Consejo Supremo Náhuatl del Distrito Federal, cuya presidencia recayó en Carlos López Ávila, nahuatlato de Santa Ana Tlacotenco y una de las personas que encabezaron el movimiento de defensa y recuperación del control de sus bosques (véase I. Gomezcézar Hernández, *op. cit.*, pp. 35-36; también, Joaquín Galarza y Carlos López Ávila, *Tlacotenco Tonantzin Santa Ana. Tradiciones: toponimia, técnicas y fiestas, canciones, versos y danzas*, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata, núm. 49, México, 1982, p. xv).

¹⁷ En el pueblo Villa de Milpa Alta no hay subdelegado por ser cabecera delegacional.

pueblos se convirtieron en espacios de disputa partidista por el poder. En realidad, la presencia de los partidos políticos no es reciente, lo nuevo es el pluripartidismo. Hasta el decenio de 1980, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era el único con real incidencia en la vida de estos pueblos y tenía un subcomité en la delegación, con sede en el pueblo de Villa Milpa Alta, “integrado por un representante de cada población”.¹⁸ Los partidos políticos de oposición se hicieron presentes en la región a partir de las reformas electorales nacionales, arrancando con la de 1978.

¿GOBIERNO TRADICIONAL O COMUNITARIO?

Los cambios en el sistema de gobierno tradicional —con la creación de nuevas autoridades comunales agrarias, conforme con las leyes nacionales y la transformación de las tradicionales— plantean varias preguntas. ¿Han implicado estos cambios la supresión del gobierno milpaltense? ¿Dependen el presente y porvenir de los pueblos indígenas de la conservación de gobiernos tradicionales? En nuestra opinión, la clave no es tanto la persistencia de un tipo tradicional de autoridad, de instituciones y procedimientos de gobierno, pues en ningún pueblo o comunidad tales componentes se han mantenido invariables a lo largo del tiempo. Lo importante son los principios y el sistema de ideas sobre el modo de gobernar de las colectividades indígenas —como parte de su visión del mundo y de sus formas de vida comunitaria— y los esfuerzos que han desplegado para sujetar a tales principios e ideas a las (viejas, tradicionales o nuevas) autoridades, instituciones y procedimientos de gobierno comunitario.

¹⁸ Asimismo, la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Distrito Federal, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), ligada al PRI, tenía un comité regional campesino en Milpa Alta (véase María de Jesús Martínez Ruvalcaba, “Remanentes religiosos de Milpa Alta. El sistema de cargos y fiestas”, tesis profesional, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 1974, pp. 50-51). Con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, en los pueblos se instalaron juntas de vecinos que, lejos de servir como instancia de participación ciudadana, eran instrumentos del partido de Estado (entonces el PRI).

En la macrocomunidad de Milpa Alta han desaparecido gran parte de las instituciones y autoridades de gobierno que tuvo en el pasado (en las épocas prehispánica, colonial e incluso republicana), pero en diversos momentos históricos sus miembros han buscado crear y recrear instituciones que respondan a su concepción de gobierno, en varios sentidos específicos de esta formación histórica. Estas instituciones suelen adoptar características distintivas no por ser más o menos tradicionales, sino precisamente porque sus miembros buscan ajustarlas a su concepción de gobierno. Este enfoque permite entender por qué a pesar de que desaparecen instituciones antiguas y tradicionales en las comunidades (como las milpaltenses) se crean otras nuevas y, además, éstas se basan en concepciones diferentes a las de la sociedad global en las que están insertas.

Podría decirse que las mayordomías, con su sistema de cargos religiosos, conforman una de las pocas instituciones de los milpaltenses que han logrado sobrevivir de forma tradicional, con ciertas variaciones desde su origen en la época colonial. Los mayordomos siguen conservando su función tradicional en la celebración de las fiestas religiosas. Durante el tiempo que dura en su cargo —generalmente un año: para la celebración de la festividad del periodo correspondiente—, el mayordomo de la fiesta principal se convierte en una autoridad importante en la vida de las comunidades y colabora con las otras autoridades (agraria y administrativa) del pueblo. Por ejemplo, apoya a la autoridad comunal en la solución de conflictos internos y en organizar a la gente en los trabajos comunitarios, el *xulaltequetl*. Igualmente, en las asambleas se pide su opinión cuando no hay acuerdos.

La institución de la mayordomía es una de las bases de la organización comunal y las fiestas religiosas conservan su carácter de ceremonias públicas que promueven un sentido de identidad, convivencia y participación de sus miembros en funciones colectivas. También constituyen un medio de articulación social entre los milpaltenses, no sólo porque la gente asiste a las fiestas de los distintos pueblos (sobre todo a los más cercanos), sino porque algunos pueblos mantienen vínculos tradicionales de reciprocidad asociados a las mismas. La peregrinación a Chalma sigue siendo uno de los acontecimientos

religiosos en el que participan miembros de todas las comunidades milpaltenses, en tanto macrocomunidad. La supervivencia de las mayordomías puede explicarse por su calidad eminentemente socio-religiosa, a diferencia de otros cargos que también eran parte constitutiva de la estructura de gobierno tradicional pero tenían un papel más político y judicial. Así, pues, la supervivencia de las mayordomías y del sistema de fiestas puede deberse a que las autoridades federales y capitalinas han sido más condescendientes con ellas porque, en principio, tienen un significado más “cultural” que político-judicial.

LA MACROCOMUNIDAD EN LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

A estas alturas cabe preguntarse: ¿cómo gobiernan en la diversidad los milpaltense? Para responder primero habría que considerar el estatuto jurídico-político especial de la Ciudad de México, diferente al de las entidades federativas del país. Esta distinción es importante en un análisis comparativo entre experiencias de gobierno indígena en el país y para comprender la naturaleza del gobierno local en la ciudad. Pero también habría que preguntarse: ¿cómo se gobierna en la diversidad en la Ciudad de México, particularmente en relación con las formas de gobierno de los pueblos originarios? En nuestra opinión y como se verá a continuación, el Estado y el gobierno de la Ciudad de México han buscado la asimilación de las autoridades propias de los pueblos en la organización política de la ciudad, así como la disolución de sus formas de gobierno, por lo que puede decirse que en esta materia –fundamental para los pueblos originarios y en especial para la macrocomunidad milpaltense– el gobierno de la Ciudad de México no considera la diversidad.

Como se dijo, en 1929 se eliminó el municipio en la ciudad, y con ello se suprimieron los ayuntamientos o el cuerpo de autoridades correspondientes (presidente municipal, regidores y síndicos), así como la elección popular directa de los mismos. En su lugar se establecieron las delegaciones, privadas

de toda autonomía política, y el jefe delegacional (delegado) era nombrado y removido por el jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el presidente de la república. El delegado era un agente auxiliar para el desempeño local de las funciones de gobierno de la autoridad capitalina, al igual que el subdelegado. Las autoridades capitalinas permitieron que los pueblos originarios eligieran a los subdelegados, pero el nombramiento del delegado se mantuvo como una potestad del jefe del gobierno del Distrito Federal hasta el 2000, cuando los milpaltenses (y los capitalinos en general) eligieron por primera vez a sus delegados. Sin embargo, en el decenio de 1990, las reformas políticas de la Ciudad de México que hicieron posible la elección ciudadana del delegado y del jefe del gobierno del Distrito Federal no restituyeron el municipio ni estuvieron acompañadas de la creación de un modelo alternativo de gobierno fundado en la diversidad socioétnica.

En segundo término, habría que distinguir en el sistema de gobierno de la delegación de Milpa Alta sus diversas unidades internas: 1) la unidad de gobierno de la delegación, que abarca la diversidad de comunidades singulares insertas en su demarcación territorial; 2) la unidad de gobierno de la macrocomunidad, que comprende la articulación de autoridades comunales de las nueve comunidades singulares, y 3) la unidad de gobierno de cada una de las comunidades singulares. Detengámonos brevemente en la descripción del carácter de cada una de estas unidades de gobierno y las funciones que han asumido.

1) En la actualidad, la delegación cuenta con un órgano político-administrativo integrado por el jefe delegacional, electo popularmente, y por funcionarios y servidores públicos dependientes de aquél. En su jurisdicción, la delegación tiene competencias “en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, promoción económica, cultural y deportiva y las demás que señalen las leyes”, así como otras atribuciones de carácter administrativo.¹⁹ En suma, las funciones

¹⁹ Véase Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994 (actualizado el 14 de octubre de 1999), artículo 117. En el artículo 104 del estatuto se

de las delegaciones son limitadas y básicamente de carácter administrativo. La configuración y funciones de este órgano político-administrativo no se aviene con las instituciones propias de la macrocomunidad ni con los intereses y necesidades de ésta. Ello explicaría, en parte, el porqué la macrocomunidad es sostenida por sus miembros como una entidad paralela a la delegación.

2) La unidad de gobierno de la macrocomunidad milpaltense. Según las leyes agrarias, los comuneros son autónomos por lo que hace a la elección de sus autoridades comunales agrarias y a las decisiones sobre los recursos y bienes comunales de su territorio. El gobierno macrocomunal, configurado por los comuneros, está integrado por una autoridad agraria general (electa por todos los comuneros de la macrocomunidad) y las autoridades agrarias de cada una de las nueve comunidades singulares (nombradas por los comuneros de su respectiva comunidad). Estas autoridades (la general y la de cada comunidad singular) sostienen reuniones periódicas para abordar todos los asuntos relacionados con el territorio y los recursos de la macrocomunidad.²⁰ La principal responsabilidad asumida por los representantes comunales es seguir presionando por el reconocimiento y titulación del territorio de la macrocomunidad de Milpa Alta (de sus 27 mil hectáreas) y asegurar sus derechos territoriales, cuidando de que las políticas estatales de asentamientos humanos y cambios de uso del suelo, entre otras, no afecten la integridad y el control sobre su territorio. Dichos representantes también han intentado asumir otras funciones relacionadas con el dominio del bosque, el impulso de la producción, la comercialización de sus productos y, en general, con el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de sus pueblos. En la actualidad han convenido proyectos ambientales con la Comisión Nacional

introduce el término “demarcación territorial” para referirse a la división territorial del Distrito Federal, aunque se indica que estas demarcaciones se “denominarán genéricamente delegaciones”.

²⁰ Las autoridades federales han intentado en varias ocasiones debilitar la representación de comuneros de Milpa Alta con el propósito ulterior de desintegrar la comunidad milpaltense e integrar sus tierras al mercado, apoyando a diferentes personas de la macrocomunidad que pretenden hacerse del control de la representación para beneficio propio, a la vez que promueven el enfrentamiento y el desorden interno, como sucedió recientemente.

Forestal (Confor) y la Comisión de Recursos Naturales del Distrito Federal (Corena), sobre todo relacionados con la reforestación del bosque. Muchas de las funciones que ejercen los representantes comunales, en su calidad de representantes agrarios, son conferidas por la ley agraria.²¹

El problema es que estas autoridades sólo son reconocidas por ley como autoridades agrarias, sin potestades de orden político. Por tanto, no constituyen autoridades con facultades de autogobierno. Esto representa una gran limitación en su carácter de representantes de la macrocomunidad: sus decisiones, potestades y facultades tienen que ceñirse a las meramente agrarias. Podría argumentarse que los representantes comunitarios ejecutan en ocasiones acciones de gobierno, pero esas acciones suelen tener validez en particular entre los comuneros, es decir entre los que tienen derechos agrarios.

De acuerdo con las disposiciones agrarias, el jefe delegacional no puede intervenir en la vida interna de la macrocomunidad milpaltense, en tanto entidad agraria. Pero las potestades que la ley le otorga en el gobierno y la administración, en la demarcación territorial de su delegación, lo facultan para intervenir en otros asuntos de la macrocomunidad. Ciertamente, al igual que las instituciones y organismos federales y del Distrito Federal, el delegado ha debido reconocer a la autoridad agraria y al régimen comunal de la tierra, así

²¹ Hace poco un pequeño grupo disidente intentó, con el apoyo del representante de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) en el Distrito Federal, convocar a una asamblea general de comuneros (20 de mayo de 2005), con la pretensión de desconocer al actual representante general de Bienes Comunales y elegir a otra persona para ese cargo. Éste interpuso una demanda de amparo ante la justicia federal contra la ilegal expedición de la convocatoria firmada por el funcionario de la SRA y presentó una queja ante la Contraloría Interna de la SRA, “por usurpación de funciones, por lo que solicitó su destitución y la suspensión de dicha convocatoria”. El conflicto se ventiló en un medio de comunicación nacional, y el 19 de mayo las autoridades agrarias de la federación anunciaron la destitución del funcionario de la SRA del Distrito Federal por haber firmado la convocatoria sin tener facultad para ello. En opinión de algunos comuneros, detrás de ese acto está el gobierno federal y los intereses inmobiliarios. Tal es el caso de “la organización Riqueza Nacional, una asociación supuestamente ecológica que en 1997 presentó un proyecto de hacer un parque, cabañas, campos deportivos, helipuertos, que la comunidad no ha aceptado ni los va a aceptar” (véase Rosa Rojas y Matilde Pérez U., “Cesa la SRA al servidor que avaló destituir a dirigente de Milpa Alta”, en *La Jornada*, 20 de mayo de 2005, p. 42).

como consultar y acordar con la representación macrocomunal acciones relacionadas con su competencia. No obstante, suele pasar que aquellos órdenes de gobierno ignoren u obstaculicen la participación de la representación comunal en la toma de decisiones que involucran el territorio y los recursos que por ley corresponden a las colectividades agrarias. El desplazamiento de las autoridades comunales agrarias y la injerencia de las autoridades estatales en asuntos que competen a los pueblos han sido fuente de tensiones y conflictos.

3) En la unidad de gobierno de cada comunidad singular operan tres tipos de autoridad: la comunal agraria, el subdelegado (o coordinador de enlace territorial) y el mayordomo de la fiesta patronal, electas mediante distintas normas. La autoridad comunal es nombrada sólo por los comuneros con derechos vigentes; el mayordomo es designado por la población originaria en general, y el subdelegado por todos los habitantes de la comunidad: comuneros, originarios y avecindados. Cada una de estas autoridades tiene funciones distintas, pero no están orgánicamente articuladas y, a veces, compiten en la presentación de ciertos asuntos de la comunidad frente a otros órdenes de gobierno (delegacional y de la Ciudad de México). La falta de coordinación de estas autoridades es una de las manifestaciones de la disociación del gobierno tradicional, inducida por el Estado.

La autoridad comunal, el subdelegado y el mayordomo suelen tener relaciones ocasionales para resolver algún problema, pero en muchos casos (sobre todo entre la autoridad comunal y el subdelegado) divergen en cuanto a las prioridades y necesidades de su comunidad y sobre la manera de resolverlas. En cierta medida, las divergencias están relacionadas con la naturaleza del cargo y sus funciones, pero los asentamientos irregulares y el aumento considerable de la población avecindada (o no originaria) en sus comunidades, sobre todo a partir del decenio de 1980, se han convertido en elementos perturbadores y en fuente de conflicto entre las autoridades. La situación del subdelegado (o coordinador de enlace territorial) es problemática. Como se dijo, en la primera mitad del siglo XX, una de las principales autoridades tradicionales de las comunidades originarias comenzó a ser nombrada “subdelegado”, con

la pretensión de que, a la larga, tuviera un desempeño independiente de la comunidad y asistiera en la gestión urbana del gobierno del Distrito Federal y de la delegación en su localidad. Sin embargo, el proceso de separación del subdelegado respecto de las funciones que tenía la autoridad tradicional no ha sido sencillo. La gente le exige que represente los intereses de su comunidad y que asuma las funciones que la autoridad tradicional sostenía.

En algunos casos el subdelegado se ha hecho cargo de ciertas funciones que le adjudica la comunidad (similares a las de los jueces de paz, jueces cívicos, fedatarios públicos y autoridades registrales),²² aunque no están normadas legalmente. Pero su capacidad de gestión y atención de las demandas de la comunidad depende de la voluntad del delegado, y muchas de las funciones que le asigna la comunidad —de hecho— quedan a expensas de la permisividad del delegado. Además, en los últimos años, los subdelegados están siendo presionados para que se ciñan a su papel de enlace territorial y se sometan a las directrices de la delegación y del gobierno de la ciudad. Sucede también que varias de las funciones consuetudinarias que asumían, pretenden ser transferidas a los órganos de representación ciudadana instituidos por la Ley de Participación Ciudadana, si bien éstos aún no han alcanzado aceptación y legitimidad entre los milpaltenses.

La gradual sujeción del subdelegado a los mandatos de la delegación ha ocasionado que algunas de sus funciones sean contradictorias con los intereses colectivos de sus comunidades, como son las acciones de gestión urbana que conducen a la ampliación de la zona de pavimentación y el crecimiento del casco urbano de sus pueblos. Acciones como éstas entran en conflicto con las autoridades comunales, las cuales tienen precisamente el cometido

²² Entre las funciones que asume el subdelegado o coordinador de enlace territorial se encuentran dar fe de límites de propiedad; conciliación de problemas familiares; mediación y gestión en la donación de materiales de beneficio a la comunidad; registro de animales para su traslado o venta; notificación y recuperación de animales perdidos; expedir constancias de residencia, de concubinato y dependencia económica, de ingresos y solvencia económica, etc. (véase “Diagnóstico de las funciones y facultades de los coordinadores de enlace territorial del sur del Distrito Federal”, en equidadsoc@prdleg.diputados.gob.mx).

fundamental de defender la integridad de su territorio y controlar el crecimiento urbano sobre el mismo. Para resolver este tipo de asuntos, algunos comuneros proponen que sea la asamblea comunitaria la que decida el ritmo y la forma de ampliación del casco urbano, y advierten que muchos de los problemas de sus pueblos se resolverían si las dos autoridades estuvieran articuladas. Pero esto implicaría la configuración de una autoridad administrativa distinta a la del actual subdelegado o coordinador de enlace territorial.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN Y DECISIÓN

La asamblea es otra institución de gobierno que ha pervivido en los pueblos milpaltenses con ciertas innovaciones; en todo caso, ajustada a su visión particular de gobernar. Los milpaltenses han buscado que las asambleas se mantengan como las instituciones de participación y de decisión de los miembros de la comunidad en los asuntos locales de cada comunidad singular, así como en los de mayor alcance colectivo de la macrocomunidad. Por tal motivo, en la macrocomunidad de Milpa Alta hay tres tipos de asambleas: 1) la asamblea general de todos los comuneros de la macrocomunidad, 2) la asamblea general de comuneros de cada comunidad singular, y 3) la asamblea poblacional de cada comunidad.

En la asamblea general de los comuneros —reconocida por la ley agraria actual como el máximo órgano de decisión de los mismos— participan todos los comuneros de la macrocomunidad para tratar cuestiones relacionadas con el territorio, bosque y diversos asuntos agrarios y de conservación de los recursos del territorio comunal. La asamblea general de comuneros de cada comunidad opera en la mayoría de los pueblos, como en San Pablo Oxtoteppec, y en ella participan los comuneros con derechos agrarios vigentes para abordar todas las cuestiones relacionadas con territorio, tierras, ampliación del casco urbano, caminos de penetración, sanidad del bosque, elección del representante comunal, etcétera, de su respectivo pueblo. En la asamblea poblacional tienen cabida quienes viven en el pueblo correspondiente, in-

cluyendo a originarios y avecindados, y en ella se ventilan diversos asuntos de interés común que no estén relacionados con las cuestiones territoriales y agrarias, como decidir aspectos relativos a servicios públicos (electricidad, agua, drenaje, servicios en general), y en algunos casos la elección del subdelegado o coordinador de enlace territorial.

Los milpaltenses han buscado armonizar las decisiones de las autoridades comunales con los acuerdos tomados en asamblea; es decir, que sus acciones se ajusten a las resoluciones de ésta. En principio, las autoridades comunales no pueden actuar y decidir de manera independiente, pues están obligadas a acatar las disposiciones de la asamblea. Así, las acciones del representante general de la macrocomunidad de Milpa Alta, que tiene ciertas funciones de gobierno general en la misma, deben sujetarse a las decisiones de la asamblea general de los comuneros. Igualmente, las autoridades comunales de cada comunidad singular deben ceñirse a los dictados de la asamblea general de su respectiva comunidad. Los comuneros consideran las opiniones y criterios de las autoridades expresados en las asambleas, pero si juzgan que son inadecuados los desechan. En general, las autoridades comunales de la macrocomunidad se reúnen periódicamente con la autoridad general de los pueblos para tratar asuntos relativos al territorio y los recursos forestales de Milpa Alta, así como las iniciativas del gobierno federal y del Distrito Federal en su región, entre otros. Uno de los temas que están examinando es la propuesta del gobierno federal de crear una reserva comunitaria o campesina en el territorio milpaltense; otro es el referido al padrón de comuneros (hoy en día hay 10 mil), ya que el último censo se realizó en 1980 y muchas personas quieren que se actualice.

Cuando las autoridades comunales no logran llegar a consensos —con una de ellas que no esté de acuerdo es suficiente para determinar que no lo hay y para declarar improcedente o desaprobado el tema en cuestión—, se convoca a la asamblea general de los comuneros para que ésta decida, y su fallo debe ser acatado por todas las autoridades comunales. Pero, a la vez, en la asamblea general debe haber consenso, pues en caso contrario no procede acción o medida alguna y, por consiguiente, no hay resolución que obligue a

las autoridades. Los conflictos y tensiones entre las autoridades comunales y los comuneros suelen darse, precisamente, cuando aquéllas toman alguna decisión relevante sin antes consultar a la asamblea. Cuando esto sucede, por lo general se convoca a asamblea y si no hay acuerdo sobre la decisión tomada por las autoridades, la medida se recusa y anula. Otra fuente de conflicto es cuando los partidos tratan de influir o decidir sobre algún asunto interno –de cada comunidad singular o de la macrocomunidad– sin tomar en cuenta a la asamblea o modificando la perspectiva de la comunidad, e incluso ignorando la estrategia de las autoridades comunales.

Una de las innovaciones de los milpaltenses en torno al modo de gobernar la diversidad ha sido la inclusión de los *avecindados* en la asamblea poblacional, donde se discuten cuestiones administrativas y de servicios públicos. Muchos *avecindados* se han asentado fuera de los cascos urbanos de los pueblos, por lo que recurren a estas asambleas para incluir sus demandas de servicios públicos. Hay quienes se oponen a la resolución de las mismas cuando la dotación de servicios implica la ampliación del casco urbano de su pueblo más allá de lo que consideran adecuado. Estos asuntos suelen ser materia de tensiones y disputas entre *originarios* y *avecindados*. Gran parte de los conflictos y diferencias en los ámbitos de estos pueblos están relacionadas con el sistema político y las políticas de la federación y de la Ciudad de México –según las competencias de estos órdenes de gobierno– sobre titulación y aplicación de las leyes agrarias, uso del suelo, asentamientos humanos, reordenamiento territorial y ecológico y políticas económicas, entre otras.

ALGUNAS CLAVES PARA GOBERNAR EN LA DIVERSIDAD

En la introducción de este documento señalamos que una democracia basada en la diversidad implica simultáneamente reconocimiento y redistribución. Subrayamos el carácter concurrente de ambos procesos a fin de distanciarnos del enfoque liberal que separa el reconocimiento de la redistribución, así como la identidad de los intereses colectivos, para colocar en el primer plano de sus

preocupaciones teórico-políticas el reconocimiento y la identidad. Tales disociaciones buscan desligar la redistribución y los intereses económicos y políticos de los reclamos de reconocimiento de los grupos de identidad, y reducirlos a aspectos meramente “culturales”. Se trata de extraer la médula económica a lo cultural y, al mismo tiempo, “despolitizarla”. Ésta es en resumidas cuentas la democracia multiculturalista que sostienen los liberales.²³

En nuestro caso sostenemos que identidad e intereses, reconocimiento y redistribución, están estrechamente relacionados. Desde esta perspectiva, una democracia basada en la convivencia de diversos modos de vida abarca el reconocimiento de los intereses económicos y políticos que los sustentan, y las redistribuciones correspondientes. Los reclamos de los milpaltenses arrojan elementos para clarificar el carácter de los intereses y de la redistribución asociados al reconocimiento de su identidad (o modo de vida), así como para responder a la pregunta: ¿qué se reconoce y qué se distribuye en una democracia pluralista? Como hemos tratado de mostrar, el reclamo de los milpaltenses comprende el reconocimiento de su forma de organización macrocomunal y del territorio en el que ésta se ha desplegado, así como la voluntad de sus miembros de autogobernarse y de contar con una estructura institucional y de autoridad conforme con su sistema cultural y organizativo.

Así, pues, la demanda de reconocimiento de la identidad colectiva milpaltense implica el reconocimiento jurídico-político –por parte del Estado y del gobierno de la Ciudad de México– de: 1) la macrocomunidad y su territorialidad, 2) una estructura de gobierno macrocomunal, con funciones y competencias definidas, y 3) sus intereses económicos relacionados con el control colectivo de su territorio y recursos. Todo ello comprende el reconocimiento de un régimen de autonomía. Y, como puede observarse, el reconocimiento supone necesariamente redistribución: redistribución de poderes, competencias, funciones y de los recursos económicos correspondientes.

²³ Véase Héctor Díaz-Polanco, “Identidad, globalización y etnofagia”, en H. Díaz-Polanco, *El laberinto de la identidad*, Colección La Pluralidad Cultural en México, 7, UNAM, México, 2005, pp. 13-56.

¿Cómo operaría una democracia pluralista en estos ámbitos autonómicos? ¿Es posible la convivencia de distintos modos de vida? En los territorios comunales de los pueblos originarios (como el milpaltense) se han asentado personas de distintos orígenes étnicos (indígenas y mestizos) y de varias entidades del país. Al margen de la irregularidad de gran parte de estos asentamientos, una vez legalizados, los avecindados quedan insertos en los espacios de estos pueblos, imprimiéndoles un carácter diverso. Los originarios admiten que no los pueden expulsar, de ahí que planteen la necesidad de normar las relaciones con ellos. Así que para idear una convivencia democrática parece indispensable advertir las causas de los conflictos actuales entre avecindados y comuneros-originarios.

En principio, los avecindados (en particular los mestizos) tienen modos de vida diferentes a los comuneros-originarios. En los primeros suele primar el interés personal y en los segundos el colectivo. Estas diferencias se sustentan en valores y principios distintos. Por lo general y a grandes rasgos, los de los avecindados corresponden a los de la ciudadanía liberal, y los de los comuneros-originarios a los de la comunidad (o “ciudadanía comunal”, para distinguirla de aquélla). Tales diferencias son básicamente la fuente de conflicto. Por ejemplo, como norma, los avecindados tienden a ignorar los intereses colectivos y los principios comunales sobre el territorio, demandando servicios públicos y obras que significan la ampliación de los espacios urbanos sobre el territorio comunal y las tierras cultivables. Ciertamente, estas demandas son favorecidas, en cierta medida, por las autoridades de la Ciudad de México (mediante la concesión de licencias de cambio de uso de suelo y de construcción, entre otras) o por el Estado (a partir de la eliminación o reducción de las protecciones jurídicas a las tierras comunales y ejidales), contraviniendo los intereses y derechos de los comuneros-originarios.

Los milpaltenses distinguen dos tipos de avecindados: i) los indígenas avecindados, que provienen de diferentes lugares del país y con quienes pueden llegar a acuerdos más fácilmente porque reconocen y tratan de respetar los intereses y principios comunales; ii) los avecindados mestizos, con los

cuales es más difícil llegar a acuerdos porque, como se dijo, desconocen los intereses y principios comunitarios, animados por las prácticas individualistas. En esta distinción podemos encontrar la clave de una democracia pluralista. Si los avecindados están asentados en un territorio comunal, lo mínimo que puede exigírseles es que respeten y reconozcan los principios, valores e intereses comunales, esto es, el régimen comunal de la tierra y la vida en comunidad.

En el 2000 se tuvo noticia oficial de 95 asentamientos irregulares en la delegación de Milpa Alta, sobre todo en los contornos de los pueblos de San Pablo Oxtotepec y de San Pedro Atocpan, ocupados por alrededor de 2 725 familias, en una superficie de 231.8 hectáreas.²⁴ A últimas fechas, los comuneros de Milpa Alta han registrado unos 100 asentamientos irregulares, algunos de los cuales están habitados por familias indígenas, sobre todo mixtecas, mazatecas, zapotecas, otomíes y mazahuas, procedentes de Oaxaca y del Estado de México.²⁵ El número de avecindados no indígenas y de originarios es difícil de determinar con precisión en los censos oficiales de población, ya que el criterio básico utilizado es el lingüístico y muchos originarios no hablan la lengua de sus ancestros, el náhuatl –aunque la pérdida o el debilitamiento del uso del idioma no han impedido que los milpaltenses mantengan una identidad colectiva–. Por tanto, la población originaria y avecindada aparece contabilizada indistintamente. No obstante, en el censo de 1995 se reportaron 2 078 hablantes de náhuatl de cinco años o más, a los que se agregan 496 personas de cero a cuatro años en viviendas cuyo jefe(a) o cónyuge hablaba esa misma

²⁴ Véase GDF, Secretaría del Medio Ambiente, 2000, en INEGI, *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000*, INEGI, México, 2001, p. 45. También, INEGI, *Distrito Federal. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*, INEGI, México, 1996.

²⁵ Aunque en el Censo de 1995 se registran otras lenguas en Milpa Alta (chinanteco, chocho, chol, cuicateco, huasteco, matlatzinca, maya, mixe, purépecha, tlapaneco, tseltal y tsotsil), el número de hablantes de esas lenguas no alcanza las 15 personas. Las que tienen mayor número de hablantes (de cinco años y más) son el mixteco, con 241 hablantes; ñhañhú, 167 hablantes; mazahua, 95 hablantes; mazateco, 86; zapoteco, 73; popoluca, 42, y totonaco, 33 hablantes.

lengua. En 1 234 viviendas el jefe(a) o cónyuge también hablaba náhuatl, calculándose que un total de 5 851 personas habitaban en esos hogares.

El territorio de Milpa Alta sigue siendo básicamente rural y la mayor parte de la población se concentra en los cascos urbanos de los 12 pueblos, particularmente en la Villa de Milpa Alta, cabecera de la delegación, San Pablo Oxtotepec, Santa Ana Tlacotenco, San Pedro Atocpan, San Francisco Tecoxpa y San Lorenzo Tlacoyucan, así como en San Salvador Cuauhtenco y San Antonio Tecómitl —en éste la población es mayor a la de la cabecera delegacional (véase cuadro 1).

CUADRO 1
Población en los pueblos de Milpa Alta y población estimada
que habla alguna lengua indígena en 1995

<i>Pueblos de la delegación de Milpa Alta</i>	<i>Población total</i>	<i>Población de cinco años y más que habla alguna lengua indígena*</i>
Villa de Milpa Alta (cabecera)	13 655	664
San Pablo Oxtotepec	10 156	173
Santa Ana Tlacotenco	7 829	876
San Pedro Atocpan	7 106	165
San Francisco Tecoxpan	7 091	304
San Lorenzo Tlacoyucan	2 835	146
San Antonio Tecómitl	15 848	166
San Salvador Cuauhtenco	7 499	116
San Bartolomé Xicomulco	2 653	48
Total	74 672	2 658
Total delegación	81 102	2 891

Fuente: Datos tomados de INEGI, *Distrito Federal. Censo de población y vivienda 1995*. No se reportan datos sobre los otros pueblos que integran la comunidad de Milpa Alta: San Juan Tepenahuac, San Agustín Ohtenco y San Jerónimo Miacatlán.

*Incluye a hablantes de náhuatl, mixteco, zapoteco, mazahua, mazateco y otomí, entre otros.

Para los pueblos originarios el proceso de urbanización de sus espacios y la falta de definición jurídica de sus territorios representan un gran riesgo. La amenaza de ser absorbidos por la ciudad y perder la posesión y control sobre

su territorio es real, teniendo en cuenta que los espacios comunales y ejidales de muchos otros pueblos del Distrito Federal han sido suprimidos y otros mermados por medio de cientos de decretos expropiatorios.²⁶ De hecho, en la delegación de Milpa Alta se han expropiado, “por causa de utilidad pública”, tierras de uso común del ejido de San Antonio Tecómitl.²⁷

En el decenio de 1970 la expansión urbana en el Distrito Federal estaba acercándose a los pueblos del sur: Tlalpan, Tláhuac, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Xochimilco y Milpa Alta, e incluso había penetrado en algunos de ellos. Además, en ese decenio comenzaron a observarse cambios importantes en la dinámica demográfica y espacial de la Ciudad de México que se hicieron evidentes en los años siguientes. De 1980 a 2000 las tasas de crecimiento demográfico en la ciudad y en su zona metropolitana decrecieron, elevándose en cambio en las delegaciones del sur, en particular en Milpa Alta. De hecho, Milpa Alta fue la delegación que registró mayores tasas de crecimiento medio anual de 1990 a 2000,²⁸ debido no sólo al aumento natural de

²⁶ De acuerdo con los datos oficiales, de los 90 núcleos agrarios (83 ejidos y 7 comunidades) instituidos legalmente en el Distrito Federal, en la actualidad sólo se reconocen 64 de ellos; asimismo, de las 54 400 hectáreas inicialmente otorgadas a los 90 núcleos agrarios, al presente sólo están bajo el régimen de propiedad social alrededor de 33 938 hectáreas (de las cuales 11 934 son ejidales y 22 004 comunales). El balance es brutalmente disolvente: mediante “270 decretos expropiatorios de diversa índole, se han restado aproximadamente 20 462 hectáreas”, lo que constituye una pérdida de alrededor de 38% de las tierras bajo régimen de propiedad social (INEGI, *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana, 2000, op. cit.*, p. 44).

²⁷ Las autoridades del Distrito Federal también han tratado de intervenir en la ampliación de los cascos urbanos de los pueblos y modificar las normas en la materia. El 14 de agosto de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo (del 14 de julio de 1990) que otorgaba facultades al gobierno del Distrito Federal en relación con los cascos urbanos de los pueblos. Los milpaltenses (en particular los pueblos de San Pablo Oxtotepec, San Lorenzo y Villa Milpa Alta) rechazaron el acuerdo por la vía del amparo.

²⁸ En el mismo periodo de 1990-2000, las delegaciones de Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza registraron tasas de crecimiento negativas. En cambio, Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco registraron tasas positivas.

su población, sino sobre todo por la inmigración procedente de otros lugares del país y de la zona metropolitana.

CUADRO 2

Población y tasa de crecimiento media anual en el DF y Milpa Alta, 1990-2000

	<i>Población</i> 1990	<i>Población</i> 1995	<i>Población</i> 2000	<i>Tasas de</i> <i>crecimiento</i> 1990-1995	<i>Tasas de</i> <i>crecimiento</i> 1995-2000	<i>Tasas de</i> <i>crecimiento</i> 1990-2000
Distrito Federal	8 235 744	8 489 007	8 591 309	0.54	0.28	0.43
Milpa Alta	63 654	81 102	96 744	4.40	4.21	4.32

Fuente: INEGI, *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana*, 2000.

La baja en la tasa de crecimiento demográfico en el Distrito Federal en los últimos 20 años (véase cuadro 2) no ha significado la desaceleración de la expansión de la superficie urbana en la entidad. Como señala Amalia Gracia Sain, esta falta de correspondencia entre las tasas de crecimiento demográfico y las tasas de crecimiento de la mancha urbana se explica por la pérdida de población en valores absolutos en las delegaciones centrales más consolidadas y pobladas y el crecimiento de la ciudad por expansión en las delegaciones del sur y de los municipios del Estado de México recientemente conurbados, de lo que se infiere una movilidad poblacional en el interior de la zona metropolitana.²⁹

BIBLIOGRAFÍA

COMUNEROS ORGANIZADOS DE MILPA ALTA

- 1995 “Proyecto Milpa Alta, su territorio y estatutos generales”, mecanuscrito, Milpa Alta, inédito.

²⁹ Véase Ma. Amalia Gracia Sain, “El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, núm. 24, junio de 2004, p. 117.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR Y CONSUELO SÁNCHEZ

2002 *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI, México.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR

2005 “Identidad, globalización y etnofagia”, en H. Díaz-Polanco, *El laberinto de la identidad*, Colección La Pluralidad Cultural en México, núm. 7, UNAM, México, pp. 13-56.

ESPINOSA LÓPEZ, ENRIQUE

2002 *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*, Instituto Politécnico Nacional, México.

CÁMARA DE DIPUTADOS

1994 “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio, México.

CÁMARA DE DIPUTADOS

1970 “Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre, México.

GALARZA, JOAQUÍN Y CARLOS LÓPEZ ÁVILA

1982 *Tlacotenco Tonantzin Santa Ana. Tradiciones: toponimia, técnicas y fiestas, canciones, versos y danzas*, Cuadernos de la Casa Chata, núm. 49, CIESAS, México.

GRACIA SAIN, MA. AMALIA

2004 “El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, núm. 24, junio, pp. 107-142.

GOMEZCÉSAR HERNÁNDEZ, IVÁN

2002 “Palabra de los antiguos. Territorio y memoria histórica en Milpa Alta”, en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González (comps.), *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, UCM, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, México, pp. 17-55.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA

2001 *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana, 2000*, INEGI, México.

1996 *Distrito Federal. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*, INEGI, México.

MADSEN, WILLIAM

- 1960 *The Virgin's Children. Life in an Aztec Village Today*, University of Texas Press, Austin.

MARTÍNEZ RUVALCABA, MARÍA DE JESÚS

- 1974 *Remanentes religiosos de Milpa Alta. El sistema de cargos y fiestas*, tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.

ROJAS, ROSA

- 2005 “Repudian en Milpa Alta pretensión de la SRA de remover a su dirigente”, en *La Jornada*, 19 de mayo.

ROJAS, ROSA Y MATILDE PÉREZ

- 2003 “Cesa la SRA al servidor que avaló destituir a dirigente de Milpa Alta”, en *La Jornada*, 20 de mayo.

SÁNCHEZ, CONSUELO

- 2004 “Autonomía y heteronomía. La reforma conservadora”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, pp. 261-284.
- 1999 *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI, México.

WALTER PORTO GONÇALVES, CARLOS

- 2001 *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, Siglo XXI, México.