

Empresas comunitarias: desarrollo guiado por la asamblea, el caso de Guelatao de Juárez, Oaxaca

*José Alonso Pérez Avendaño**

Recepción: 18 de noviembre de 2025 / Aceptación: 18 de febrero de 2026.

Resumen Este artículo presenta el caso de la creación de tres empresas comunitarias en el municipio indígena de Guelatao de Juárez, Oaxaca, un ejemplo de cómo las decisiones comunitarias pueden orientar la inversión pública hacia proyectos que generan bienestar y riqueza compartidos. El artículo tiene el objetivo de analizar cómo a partir de una posición simbólica de privilegio frente al Estado, Guelatao obtuvo recursos públicos que utilizó para crear tres cooperativas, las cuales al tiempo que están alineadas a leyes y regulaciones nacionales, son respaldadas y vigiladas por la asamblea, que es el actor colectivo que determina el rumbo de la comunidad con principios y objetivos diferenciados. Mediante una metodología cualitativa basada en revisión documental, análisis de información financiera y entrevistas, se presenta la trayectoria de la comunidad y cómo ha logrado presentar una institucionalidad híbrida para generar un desarrollo que combina la estructura del gobierno con la potencia comunitaria.

PALABRAS CLAVE: Comunidad, autonomía, cooperativa, presupuesto, asamblea.

.....

* Doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS. Correo: alonsostr@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-6025-4050>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i138.7986

*Community enterprises:
development guided by the assembly,
the case of Guelatao de Juárez, Oaxaca*

Abstract This article presents the case of the creation of three community companies in the indigenous municipality of Guelatao de Juárez, Oaxaca, an example of how community decisions can guide public investment towards projects that generate shared well-being and wealth. The article aims to analyze how, from a symbolic position of privilege vis-à-vis the state, Guelatao obtained public resources that it used to create three cooperatives, which, while being aligned with national laws and regulations, are supported and monitored by the assembly, which is the collective actor that determines the direction of the community with differentiated principles and objectives. Through a qualitative methodology based on documentary review, analysis of financial information and interviews, the trajectory of the community is presented and how it has managed to present a hybrid institutionality to generate a development that combines the government structure with communal power.

KEYWORDS: Community, autonomy, cooperative, budget, assembly.

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar cómo comunidades indígenas pueden transformar recursos públicos en procesos de desarrollo propios a partir de la articulación de capacidades comunitarias con instituciones locales. Utilizando el caso de Guelatao de Juárez, Oaxaca, se argumenta que la creación de empresas comunitarias no depende únicamente del acceso a financiamiento, sino también de que existan estructuras organizativas, como la asamblea, que permiten gestionar, adaptar y orientar dichos recursos hacia objetivos colectivos, lo cual permite entender el desarrollo comunitario como un proceso relacional en que interactúan recursos disponibles, capacidades organizativas e instituciones locales.

A partir del estudio de caso del municipio de Guelatao de Juárez, se emplea una metodología cualitativa basada en revisión documental, análisis de información financiera y entrevistas. Los resultados muestran que el acceso a recursos públicos, si bien es una condición relevante, no es suficiente por sí misma; su impacto depende de que existan instituciones comunitarias —particularmente la asamblea— y capacidades colectivas que permiten gestionar, adaptar y orientar dichos recursos hacia objetivos comunitarios. El estudio contribuye a la discusión sobre el desarrollo local, pues evidencia el papel cen-

tral de la institucionalidad comunitaria en la transformación de recursos en procesos de desarrollo.

En este contexto, la pregunta que guía el presente artículo es ¿cómo las instituciones comunitarias y las capacidades organizativas permiten orientar recursos públicos hacia proyectos que generan bienestar y riqueza compartida en comunidades indígenas?

Específicamente, el artículo examina las condiciones estructurales que limitan la capacidad de los municipios de generar ingresos propios, en particular en el ámbito fiscal; analizar el papel de las instituciones comunitarias, especialmente la asamblea, en la gestión y orientación de recursos públicos; explorar cómo la generación de capacidades colectivas permite implementar proyectos productivos bajo esquemas de organización comunitaria.

Este trabajo se inscribe en la discusión sobre el papel que desempeñan las instituciones y las capacidades en los procesos de desarrollo. Desde el enfoque institucional, el desarrollo no depende de la disponibilidad de recursos, sino de las reglas, normas y organizaciones que estructuran su uso (North, 1990). En contextos locales, estas instituciones pueden adquirir formas específicas que combinan normas formales con otras informales (Helmke y Levitsky, 2004).

Por otro lado, el enfoque de capacidades plantea que el desarrollo no debe entenderse únicamente como crecimiento económico, sino también como el aumento de las capacidades de los actores para decidir sobre su vida y entorno (Sen, 1999). En este sentido, las comunidades no son receptoras pasivas de recursos, sino agentes capaces de transformarlos a partir de sus propias estructuras organizativas.

En los casos de comunidades indígenas, estas dimensiones se articulan en torno a formas de organización como la comunalidad, que permiten la generación de capacidades colectivas y la gestión de recursos bajo principios propios. Así, el desarrollo comunitario puede entenderse como el resultado de la interacción entre recursos, capacidades e instituciones.

Este trabajo articula tres enfoques complementarios: el enfoque de capacidades, el institucional y el de economía social, con el fin de analizar cómo las comunidades pueden incidir en la orientación de los recursos públicos hacia proyectos productivos.

Camino de autonomía de la mano del gobierno

Guelatao de Juárez es un municipio de la región Sierra Norte del estado de Oaxaca con 657 pobladores contabilizados por el INEGI en 2020, y uno de los 70 con menos habi-

tantes del estado. En la entidad, donde el 28.4% de sus pobladores viven en condición de pobreza (Coneval, 2020), es el décimo tercer municipio con menor porcentaje de población en esta situación y el que menos habitantes en pobreza extrema presenta en las mediciones del extinto Coneval, con 1 %. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹ ubicó en 2020 el ingreso per cápita de este municipio en 2 877.37 pesos. Su índice de intensidad migratoria es muy bajo, y los indicadores de Conapo (2020) muestran que en 2020 sólo cuatro casas recibieron remesas.

Este municipio tiene un simbolismo trascendental para el nacionalismo mexicano, forjado durante el siglo XX. Por ser el lugar donde nació el Benemérito de las Américas, Benito Juárez, cada 21 de marzo, desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, los presidentes del país acuden a Guelatao a conmemorar el natalicio del presidente oaxaqueño. Por este simbolismo, diversos gobiernos lo han tomado como el lugar desde donde buscan mostrar el desarrollo que pretenden para la nación y sus pueblos. En la plaza central aún hoy se encuentra el sabino que plantó Cárdenas en 1938, año en que inauguró el internado que sirvió como uno de los centros de estudios públicos más importantes de la región. Martínez-Luna (2006) apunta que desde 1938 Guelatao se convirtió en sede del desarrollo que el Estado mexicano diseñó para sí mismo. Sin embargo, tal desarrollo no ha estado exento de confrontaciones entre los intereses de la comunidad y los del gobierno.

Durante el periodo 1956-1985 hubo un proceso en que el gobierno federal concesionó, sin consulta ni conocimiento de las comunidades, 114 000 hectáreas de bosques de municipios de Oaxaca, muchos de ellos de la región Sierra Norte. En este proceso, en que ocurrió una explotación de recursos naturales y de los propios pobladores, las comunidades comenzaron a organizarse para detener la imposición del gobierno y en 1980 conformaron la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra Juárez (Odrenasij),² que utilizando estrategias de lucha social y jurídica ha frenado la continuidad automática que el gobierno federal pretendió dar a la concesión de bosques.

Aunque Guelatao es uno de los municipios más pequeños de la región y de Oaxaca (su extensión territorial es de 442.5 hectáreas), su importancia en la organización y el desarrollo de la Odrenasij fue decisiva. La visita del presidente José López Portillo en 1980

.....

¹ Anexos de PNUD (2023).

² Sobre la historia de esta organización y el proceso de concesiones forestales en Oaxaca se pueden consultar Martínez-Luna (2013) y Pérez-Avendaño (2022).

para conmemorar el natalicio de Benito Juárez sirvió para que el presidente municipal de Guelatao, Víctor García, presentara las preocupaciones de la comunidad en torno a la explotación forestal con base en reclamos de 26 comunidades forestales, a cuyas autoridades convocó previamente para conocer su opinión sobre el tema. La lucha de la Odrenasij sirvió para fortalecer diversas empresas comunitarias forestales, que hasta hoy continúan trabajando en la región (Chapela, 2004; Bray y Merino, 2004).

Aunque hasta ahora no ha desarrollado ninguna actividad forestal, desde la creación de la Odrenasij Guelatao se consolidó como una de las comunidades que más han impulsado proyectos artísticos y de comunicación en la Sierra Norte. Una de sus principales estrategias para recibir atención y respuesta de las autoridades a propuestas que requieren inversión es la petición directa al presidente de la República en turno. Este mecanismo se ha utilizado en diversas ocasiones. En 1989, pobladores de Guelatao integrantes del grupo musical Trova Serrana (entre ellos el antropólogo Jaime Martínez Luna, impulsor de la Odrenasij), aprovecharon una gira del presidente Carlos Salinas de Gortari por Tlaxiaco, Oaxaca, para solicitarle su apoyo para instalar una estación de radio —X E G L O, La Voz de la Sierra—, que operó de forma continua desde noviembre de 1991, aunque su primera emisión oficial fue el 21 de marzo de dicho año con una entrevista de Martínez Luna al titular del ejecutivo federal.

Aunque se ha criticado que el tipo de desarrollo que generan estas relaciones comunidad-gobierno causan una fuerte dependencia de la disposición política y financiera que el gobierno federal tenga para con las comunidades, en el contexto indígena serrano y oaxaqueño se propone una perspectiva diferenciada, desde la cual se enfatiza que, como resultado, aun cuando se utilicen recursos oficiales, se propicia un mayor control sobre el territorio y los productos culturales.

Cuando mayor es el control de un sistema o sujeto autonómico sobre un determinado territorio, menor es el peligro de una destrucción masiva de los recursos naturales y, por lo tanto, más grande la sostenibilidad del sistema. Los factores más importantes que conducen a la apropiación del territorio por el sujeto autonómico son: a) conocimientos específicos sobre la utilización de los recursos naturales («conocimiento local»); b) la cohesión social sobre la base de un bien común culturalmente definido («capital local»), y c) la autonomía política en los procesos de decisión (López y Rivas, 2010).

En este sentido, tanto en la lucha de la Odrenasij como en la de la radio comunitaria, la comunidad de Guelatao se ha mostrado como un actor determinante en su desarrollo

local y regional, aun cuando la realización de proyectos educativos, productivos y de comunicación ha dependido en buena medida de la participación del gobierno federal, y en particular del presidente en turno. Este es uno de los argumentos principales del presente artículo, el hecho de que los proyectos de la comunidad con recursos otorgados por el gobierno federal han servido más para fortalecer su autonomía y generar bienestar que para profundizar los mecanismos clientelares, paternalistas o de dependencia cultural, económica o política. El simbolismo histórico determinado por ser la cuna de Benito Juárez se ha utilizado para obtener recursos, y éstos, a su vez, se han empleado para dar más fuerza a la comunidad.

Una nueva petición

La estrategia de hacer peticiones se utilizó de nuevo durante el periodo de gobierno 2018-2024, en el mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador. En su visita de marzo de 2020 a Guelatao, las autoridades le demandaron recursos para la creación de proyectos comunitarios planeados desde hacía más de diez años: una sociedad de préstamo y ahorro, una de consumo y una más de producción. La petición pronto tuvo resultados, pues en julio de 2020 el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (Indep) anunció la firma de un acuerdo de transferencia de recursos presupuestales federales por 56.7 millones de pesos al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), que serían entregados al municipio.

En un comunicado oficial (INPI, 2020), el Indep precisó que este sería el primer caso de adjudicación directa de recursos a un municipio indígena. Este punto, como comentaremos más adelante, puede ser el origen de una ruta diferenciada de consecución de recursos orientados explícitamente a la creación de empresas comunitarias que generen riqueza y beneficios puntuales a pobladores de otras comunidades. Para ello, como se verá más adelante, hacen falta reglas claras, transparentes e igualitarias.

Simbolismo presupuestal ante la fiscalidad vigente

Para comprender el alcance de estas experiencias es necesario considerar las restricciones estructurales que enfrentan los municipios, particularmente en materia fiscal, que limitan su capacidad de generar ingresos propios. Si bien el caso de Guelatao sirve para ejemplificar lo que podríamos llamar simbolismo presupuestal —entrega de recursos por causas culturales, históricas o sociales relevantes para el Estado y no por criterios que atiendan la Ley de Coordinación Fiscal (LFC)—, en este artículo interesa resaltar que este meca-

nismo es una alternativa legítima ante una estructura fiscal —el pacto federal— que hace prácticamente imposible que un municipio como el de Guelatao y la gran mayoría de los oaxaqueños obtenga recursos libres para la creación de empresas comunitarias o proyectos que fortalezcan la economía local y la generación de ingresos comunitarios.

La entrega de recursos provenientes de fondos diferentes a los etiquetados como aportaciones o participaciones federales permite plantear la pregunta: ¿qué otras alternativas tienen los municipios para obtener recursos que pudieran destinar a la inversión productiva, con la mira puesta en superar el esquema de generación de riqueza indirecta a través de la creación de infraestructura pública?

Unda (2019) abre su investigación sobre los factores que hacen que unos municipios dispongan de más ingresos propios que otros con una premisa que es básica para comprender un panorama general del actuar de los municipios del país: «En México el municipio promedio se ha hecho más dependiente de las transferencias fiscales y no ha aumentado sus niveles de inversión» (Unda, 2019, p. 11). Las estadísticas son contundentes: en promedio, el 83% de los recursos de las entidades federativas provienen de la federación, mientras que el promedio para los municipios es del 73%; aunque en casos como Oaxaca, tanto a nivel municipal como estatal, la dependencia supera el 90%. La autora agrega que los municipios «capaces de complementar las transferencias con ingresos propios cuantiosos están en mejor posición para dar respuesta a las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos» (Unda, 2019, p. 1). En el panorama de su estudio señala tres tipos de municipios: los que han incrementado su recaudación a partir de impuestos inmobiliarios (San Pedro Garza García, Querétaro y Huixquilucan), aquellos que han optado por la deuda pública (Tonalá, Cuernavaca o Tepic) y los que dependen prácticamente en su totalidad de las transferencias (Tlaxcala, Campeche... y Oaxaca).

El panorama que conforman las capitales de los estados puede encuadrar en el marco de eficaz/ineficaz, innovador/rezagado pues, pese a sus diferencias geográficas, su dinamismo económico y su número de habitantes, cuentan con factores que pueden determinar el crecimiento económico, que van desde suficientes vías de comunicación e instituciones educativas hasta recursos públicos (administrativos, presupuestales, jurídicos) para cumplir tareas como incentivar la creación o atracción de empresas y la ampliación de su base tributaria, aun cuando ésta esté basada principalmente en la recaudación por servicio de agua potable y el impuesto predial. Pero en qué situación quedan los municipios localizados en geografías desiguales (Smith, 2008), donde la base gravable y el

impuesto predial son bajos o muy bajos —como es el caso de Guelatao— porque su número de pobladores también es bajo o muy bajo, y su capacidad de atraer o crear empresas a las cuales cobrar impuestos es también baja o muy baja. Lo que importa resaltar aquí es que resulta imposible equiparar la dependencia del municipio de Garza García o el de Oaxaca de Juárez con el de municipios de la región Sierra Norte debido a que unos son dependiente aunque cuentan con un exceso de recursos para no serlo a su alcance y otros son dependientes porque sus alternativas son escasas o sumamente limitadas. Esta consideración, no obstante, está ausente de la manera en que se establecen las fórmulas que determinan la participación de recursos federales, dependientes en gran medida de las variables número de habitantes e impuestos cobrados, lo cual dificulta que los municipios pequeños obtengan más recursos.

En este contexto de desigualdad estructural es importante matizar que la incorporación de criterios de productividad o de eficiencia recaudatoria en la asignación de recursos no está exenta de tensiones. Si bien estos criterios pueden incentivar una mayor capacidad fiscal en ciertos municipios, también pueden profundizar los desequilibrios territoriales al favorecer a aquellos con mejores condiciones estructurales para generar ingresos. En contextos como el oaxaqueño, donde hay profundas desigualdades en términos de base gravable, infraestructura y dinamismo económico, un énfasis exclusivo en la productividad podría ampliar las brechas existentes, lo que limitaría aún más las posibilidades de desarrollo de municipios con menos capacidades iniciales.

Conviene distinguir entre los distintos indicadores que intervienen en la distribución de recursos. Por un lado, las aportaciones y la recaudación local refieren a la capacidad de los municipios de generar ingresos propios o contribuir a la recaudación; por otro, las participaciones federales son los recursos que reciben con base en fórmulas de distribución definidas a nivel nacional. Esta distinción es relevante porque cada uno de estos indicadores responde a una lógica distinta: mientras que el primero mide esfuerzo o capacidad fiscal, el segundo refleja criterios de asignación que combinan variables como población, crecimiento económico y recaudación previa.

En este sentido, se observa una tensión en el sistema: municipios que contribuyen relativamente más en términos de recaudación no necesariamente reciben más recursos, mientras que otros con menor capacidad contributiva pueden tener niveles de financiamiento similares o incluso superiores. Esto evidencia que el diseño de las fórmulas de distribución no opera como un mecanismo directo de compensación al esfuerzo fiscal, sino como un sistema híbrido que combina criterios redistributivos e inerciales.

CUADRO 1. Restricciones fiscales y alternativas de financiamiento en municipios de Oaxaca

Dimensión	Evidencia del caso	Implicaciones para el desarrollo
Dependencia fiscal.	Municipios: 73% de sus ingresos provienen de la federación; en Oaxaca supera el 90%.	Alta dependencia que limita la autonomía financiera.
Capacidad de recaudación.	El 91.6% del predial se concentra en 40 municipios; 187 no reportan ingresos.	Baja base gravable en la mayoría de los municipios.
Criterios de distribución (FGP).	El 52.7% del fondo determinado por monto base; población como factor principal.	Efecto inercial que reproduce desigualdades.
Distribución estatal (FMP).	El 85.9% basado en monto de garantía; 50% población y 50% recaudación.	Penaliza a municipios pequeños con baja recaudación.
Esfuerzo recaudatorio local.	Guelatao aumentó sus ingresos de 3 000 a 5 636 pesos, pero con límites estructurales.	Los incrementos locales no cambian significativamente la posición fiscal.
Comparación territorial.	Pago promedio por vivienda en Guelatao superior al de Oaxaca de Juárez, pero con menor acceso a recursos.	El esfuerzo no se traduce en mayor asignación.
Participaciones municipales.	208 municipios recibirán menos de 2.5 millones de pesos; 82.28% recibirán menos de diez millones.	Recursos insuficientes para inversión productiva.
Alternativas fiscales reales.	FAIS y FAISPIAM etiquetados para infraestructura; Probipi con montos limitados.	Escasas opciones para financiar proyectos productivos.
Recursos extraordinarios.	Transferencia del Indep superior a las participaciones ordinarias.	Caso excepcional: simbolismo presupuestal.
Tiempo de acumulación.	Los municipios tardarían hasta 23 años en igualar los recursos extraordinarios.	Imposibilidad de replicar proyectos vía esquema fiscal ordinario.

Fuente: Elaboración propia con datos recaudatorios del Gobierno del Estado de Oaxaca y de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha expuesto en diversos análisis (ASF, 2018) que el Fondo General de Participaciones (FGP) se establece con base en criterios de asignación en los cuales tienen un peso muy fuerte variables ajenas a toda norma de

competitividad y eficacia administrativa y recaudatoria, como el número de pobladores de una entidad. Aunque en primera instancia se plantea que el 60% del fondo se determina por un mayor dinamismo en el producto interno bruto (PIB) (ASF, 2018) y el 40% por el incremento de la recaudación estatal y el porcentaje que aporta la entidad al PIB nacional, un acercamiento más detallado permite observar cómo el elemento poblacional interviene en esta asignación.

En la fórmula utilizada para asignar los recursos, el primer factor es el monto base o de garantía, establecido a partir de la distribución que el FGP observó en 2007 y que determinó, para 2016, el 52.7% de los recursos. La ASF señala que en la conformación del 45.17% de esta base influyó el factor número de habitantes de cada entidad. La ASF es aún más explícita al señalar que en realidad «es el elemento principal», «así como los coeficientes de distribución del año inmediato anterior» (ASF, 2018, p. 17).

Dado el comportamiento de las asignaciones respecto a la recaudación y a la población, se aprecia que bajo la actual construcción de la fórmula de distribución, los factores considerados dentro del monto de garantía del FGP (principalmente la población) generan un efecto inercial, el cual no permite que los cambios en el crecimiento del PIB y la recaudación local de impuestos se refleje en modificaciones sustanciales en la distribución del FGP (ASF, 2018, p. 17).

La ASF generó una proyección de acuerdo con la cual, con un crecimiento promedio anual del 7.6% en la recaudación federal participable (RFP), en 2024 el factor del crecimiento económico de cada entidad determinaría un monto mayor para distribuir que el monto base.

La forma en la que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca mantiene el peso que se da a ambos factores y profundiza más la dificultad de municipios con pocos habitantes y baja recaudación es como sigue. En la entidad, el Fondo Municipal de Participaciones (FMP) está compuesto por los ingresos provenientes del cobro de cinco impuestos.³ Del Fondo Municipal, el 85.9% de los recursos calculados se otorgaron con base en el monto de garantía, que equivale al importe que el municipio recibió por

.....

³ Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fiscalización y Recaudación (Fofir), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos a los municipios a través del Fondo de Compensación (FOCO-ISAN) y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

ese mismo fondo en 2013 (ASF, 2018). De estos recursos, reporta la ASF, el «50.0% correspondió a la variable población municipal, en tanto que a la recaudación municipal el otro 50.0%» (ASF, 2018, p. 204).

En Oaxaca el factor recaudación municipal es un elemento que distorsiona fuertemente los resultados de la fórmula, ya que existe una concentración muy alta de los ingresos generados por impuestos. En 2015, la Secretaría de Hacienda reportó que en el estado se cobraron 516.1 millones de pesos por impuesto predial y el 91.6% provino de 40 municipios; adicionalmente, 187 municipios no reportaron ingresos por este concepto. «Lo anterior refleja disparidad al momento de distribuir las participaciones a municipios, ya que, en los coeficientes de las fórmulas descritas, la variable recaudación está presente en la distribución del Fondo Municipal de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal e Incentivo a la Venta final de gasolinas y diésel» (ASF, 2018, p. 207).

Además de esta distorsión, la ASF detectó inconsistencias en dos vías principalmente: municipios que cobran más impuestos reciben menos participaciones y municipios con mayor cantidad de habitantes cobran menos que otros. Más allá de estas distorsiones, importa señalar aquí que aun si hubiera la capacidad y los municipios hicieran un esfuerzo importante por generar un sistema de cálculo y cobranza del impuesto predial, los resultados serían mínimos si se contabiliza, como ahora, más una cantidad neta que un coeficiente.

Existe una discusión más amplia acerca de si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los gobiernos estatales deben mantener un esquema de distribución de recursos que establece un elemento como el cobro de impuestos como determinante y niega la evidente desigualdad económica basada en la geografía de las poblaciones. Guelatao, por ejemplo, mejoró su recaudación por cobro del servicio de agua potable y el impuesto predial entre 2022 y 2023, pues pasó de 3 000 a 5 636 pesos por casa (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2025). Plantearlo en términos de incremento porcentual sería fatuo; no obstante, al considerar el número de viviendas del municipio —165 en 2020 (INEGI, 2020), se obtiene un pago promedio de 3 416 pesos por cada casa, cifra que supera los 2 509.7 pesos promedio de la ciudad de Oaxaca de Juárez (con 74 526 viviendas) en 2023, cuando recaudó 187 millones de pesos por estos dos servicios (INEGI, 2020). Si se dividen los recursos del FGP entre el número de habitantes, el resultado también resulta discordante: en promedio, a cada vivienda de Oaxaca de Juárez le corresponderían 4 426 pesos del FGP, y a las de Guelatao, 3 483. Bajo este comparativo, basta resaltar un punto que interesa en esta discusión: aun con un esfuerzo grande, como el hecho entre

2022 y 2023, las limitaciones de un municipio como Guelatao para obtener mayores recursos propios son insalvables. En la siguiente sección se revisa a detalle esta situación.

Sin alternativas

En el estado de Oaxaca únicamente 12 de los 570 municipios⁴ reciben del Fondo General de Participaciones recursos superiores a los que el Indep transfirió a Guelatao a través del INPI. De acuerdo con las estimaciones de montos por entregar por parte del Gobierno de Oaxaca por concepto de participaciones en 2025, Guelatao recibió 1.38 millones de pesos. Adicionalmente, del Fondo de Fomento Municipal recibió 820 000 pesos, y de los fondos de Impuestos Especiales de Producción y Servicios y sobre Automóviles Nuevos, 27 mil pesos en conjunto.

Puesto que el gobierno estatal se queda con el 79.73% del presupuesto federalizado que se canaliza a través del Ramo 28, en 2025 se distribuyeron entre los municipios de Oaxaca 5 842 millones de pesos. Una vez aplicadas las fórmulas de la LFC, 208 municipios recibirán del FGP menos de 2.5 millones de pesos.

Si se destinara el total de las participaciones de este fondo a la creación de empresas cooperativas, se tardarían 23 años en alcanzar el monto que entregó el Indep a los guelataenses. De acuerdo con estimaciones del gobierno estatal, 261 municipios recibirán entre 2.5 y 10 millones de pesos del FGP y, en el mejor de los escenarios, tardarían casi un sexenio en obtener 57.6 millones de pesos. Los dos grupos de municipios, los que reciben menos de 2.5 millones y los que reciben menos de 10 millones, representan el 82.28% del total de la entidad.

Si bien la federación modificó la Ley Hacendaria para incrementar los ingresos participables de municipios indígenas y afromexicanos, el principal de estos incrementos se dio en los rubros de aportaciones, por lo que se encuentran etiquetados para fines fijos. Esta modificación fue la extensión del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social

.....

⁴ Corresponden, evidentemente, a los municipios con mayor cantidad de pobladores y mayor cantidad de unidades económicas. Están en esta lista la capital del estado, Oaxaca de Juárez, y sus dos principales municipios conurbados, Santa Lucía del Camino y Santa Cruz Xoxocotlán. En estos tres municipios habita el 10% de los 4.1 millones de habitantes del estado. Se incluyen en esta lista los municipios que mayor cantidad de turistas reciben, Santa María Huatulco y San Pedro Mixtepec distrito de Juquila, localizados en la región Costa. Los datos de esta sección están en el acuerdo de entrega de participaciones publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de febrero de 2025.

(FAIS) para atender a Población Indígena y Afromexicana (FAISPIAM).

Con este cambio, el FAIS, que es entregado a estados (el 0.3% de las recaudaciones federales participables) y municipios (el 2.2% de las recaudaciones federales participables) que presentan más altos niveles de rezago social y pobreza extrema, destinaría el 10% (Gobierno de México, 2025, 13 de marzo) del fondo a comunidades indígenas y afromexicanas reconocidas en el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

El 13% de las aportaciones federales de 2026 corresponderá al FAIS, con un monto de 135 060.7 millones de pesos, 5.5% superior al aprobado en 2025. Estos recursos, sin embargo, están etiquetados para utilizarlos únicamente en ocho rubros de obra pública: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo y mejoramiento de vivienda. Guelatao obtuvo del FAIS 7.2 millones de pesos (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2025, 27 de febrero), y de la extensión FAISPIAM, 582 500 (Secretaría de Bienestar, 2025). Aunque el FAIS es uno de los fondos más relevantes para la inversión pública de los municipios (58.8% de este gasto provino de dicho fondo en 2020), aun con la modificación y extensión, tampoco se abre la opción de la inversión productiva que genere ingresos propios para los municipios. De este fondo, por ejemplo, no podría generarse la inversión que se utilizó en las tres cooperativas mencionadas.

El INPI está ensayando una tercera alternativa para dar un trato diferenciado en cuanto a la entrega de presupuesto con el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (Probipi), que tiene entre sus objetivos apoyar la implementación de proyectos para fortalecer las economías indígenas y afromexicanas mediante el apoyo a la producción primaria o la transformación de ésta. Este componente cuenta con un techo presupuestal de un millón de pesos por proyecto y 1.5 millones para proyectos regionales, es decir, que atiendan a dos o más comunidades. En 2022, el INPI reportó que en la Sierra Juárez, región donde se localiza Guelatao, apoyó 47 proyectos con una inversión de 11.6 millones de pesos (INPI, 2022), para un promedio de 246 000 pesos por proyecto. Los montos de recursos de este programa parecen también alejados de los que obtuvo el municipio de Guelatao del Indep.

Lo anterior evidencia que, bajo el diseño actual del sistema fiscal, los municipios con menos capacidades estructurales enfrentan límites prácticamente insalvables para generar inversión productiva, lo que refuerza la relevancia de explorar mecanismos alternativos como los analizados en este trabajo.

CUADRO 2. Instancias de desarrollo productivo y sus capacidades institucionales			
Nivel de gobierno	Instancia	Competencias	Instrumentos y recurso
Federal.	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.	Impulso al desarrollo integral de pueblos indígenas.	Programas como Probiipi, financiamiento a proyectos productivos.
Federal.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Diseño del sistema de coordinación fiscal.	Transferencias (Ramo 28, Ramo 33), reglas de distribución.
Estatad.	Gobierno del Estado de Oaxaca (Secretaría de Finanzas).	Distribución de participaciones y aportaciones.	Fondo Municipal de Participaciones, criterios de asignación.
Estatad.	Instancias de desarrollo económico estatal.	Promoción económica regional.	Programas de apoyo productivo (limitados en municipios pequeños).
Local.	Municipio.	Administración de recursos y servicios públicos.	Presupuesto municipal, cobro de impuesto predial y servicios.
Comunitario.	Asamblea comunitaria.	Toma de decisiones y gestión colectiva.	Organización social, legitimidad, control de proyectos.

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo, comunalidad y organización económica

El concepto de comunalidad permite comprender las formas específicas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas de Oaxaca, en particular de las que se rigen por sistemas normativos internos. De acuerdo con Martínez-Luna (2003, 2010), la comunalidad se sustenta en cuatro elementos centrales: la asamblea como espacio de toma de decisiones, el sistema de cargos, el trabajo colectivo (*tequio*) y el territorio como base material y simbólica de la vida comunitaria.

A diferencia de los modelos de gobernanza propios de la democracia liberal, en los que predomina la lógica de la representación y la competencia electoral, la comunalidad se basa en procesos deliberativos orientados al consenso. Este mecanismo no sólo fortalece la cohesión social, también otorga altos niveles de legitimidad a la toma de decisiones, lo que es fundamental para la implementación de proyectos colectivos. En este sentido, la asamblea no es únicamente un órgano político, sino también una institución de gober-

nanza que regula tanto la vida pública como las actividades económicas de la comunidad.

Este tipo de organización encuentra correspondencia con los planteamientos de Ostrom (1990), quien ha demostrado que las comunidades pueden gestionar eficientemente recursos cuando cuentan con reglas claras, mecanismos de monitoreo y sistemas de sanción social. En el caso de las comunidades indígenas de Oaxaca estos elementos están profundamente arraigados en prácticas como el *tequio* y el sistema de cargos, que no sólo distribuyen responsabilidades, también generan pertenencia y reconocimiento social. De este modo, la participación en el trabajo colectivo se convierte en un mecanismo de integración comunitaria y una forma de acceso a derechos.

En particular, el *tequio* es una de las expresiones más claras de esta lógica. Se trata de trabajo no remunerado para el beneficio colectivo, y su realización no depende de incentivos económicos, sino de una ética de reciprocidad y responsabilidad compartida. Como señala Martínez-Luna (2010), este tipo de organización permite realizar tareas que bajo esquemas estatales o de mercado tendrían costos significativamente mayores o no serían viables. Desde una perspectiva institucional, el *tequio* puede entenderse como un mecanismo que reduce costos de transacción y facilita la provisión de bienes públicos a nivel local. Juan-Martínez expone cómo hasta la década de 1990 en la mayoría de los municipios oaxaqueños, principalmente aquellos gobernados por usos y costumbres, hoy sistemas normativos internos, el *tequio* fue la única manera de construir obra pública y cómo ha habido intentos de diversas comunidades oaxaqueñas de que los *tequios* sean considerados contribuciones internas «que forman parte de los <ingresos propios> del ayuntamiento» (Juan-Martínez, 2022, p. 303). La afirmación de Martínez-Luna (2010) es contundente: el trabajo que han realizado históricamente los pobladores de comunidades indígenas por medio del *tequio* tiene un valor tan alto que, si «estos cargos fueran remunerados por el Estado, éste no tendría facultad ni la suficiencia para realizarlo tanto por su precio, como por su calidad» (Martínez-Luna, 2010, p. 48).

En el ámbito económico, la comunidad no implica el rechazo de las relaciones de mercado, sino su subordinación a los principios de la vida comunitaria. Las comunidades establecen vínculos comerciales y productivos con actores externos, pero éstos se encuentran regulados por la asamblea y orientados a fortalecer la autonomía colectiva. Esta característica permite entender las empresas comunitarias no como unidades aisladas de producción, sino como extensiones de la organización social.

Desde la perspectiva de la economía social, este tipo de experiencias puede interpretarse a partir de la noción de economía incrustada propuesta por Polanyi (2003), según la

cual las actividades económicas están integradas en estructuras sociales y culturales más amplias. En este sentido, la generación de ingresos no constituye un fin en sí misma, sino un medio para garantizar la reproducción de la vida comunitaria. Como señala Coraggio (2011), las formas de economía social priorizan el bienestar colectivo sobre la acumulación de capital, lo que coincide con los principios observados en las comunidades indígenas de la Sierra Norte de Oaxaca.

En este marco, las empresas comunitarias —incluyendo cooperativas de ahorro, producción o servicios como las gasolineras— se insertan en una lógica organizativa en que la toma de decisiones, la distribución de beneficios y la supervisión de las actividades económicas dependen de la asamblea. Esto implica que, aunque estas empresas operen bajo marcos legales nacionales, su funcionamiento es determinado en gran medida por normas y valores comunitarios.

Esta articulación da lugar a formas de institucionalidad híbrida, en las que convergen reglas formales e informales (Helmke y Levitsky, 2004). Por un lado, las empresas deben cumplir con regulaciones estatales; por otro, su legitimidad y eficacia dependen del control social ejercido por la comunidad. Uphoff y Buck (2006) señalan que este tipo de arreglos institucionales pueden resultar particularmente eficaces, ya que combinan la capacidad normativa del Estado con la legitimidad y el conocimiento local de las comunidades.

En consecuencia, la comunalidad no sólo configura una forma de organización social, también constituye la base sobre la cual se desarrollan estrategias económicas que buscan fortalecer la autodeterminación. Las actividades productivas no están orientadas exclusivamente a generar ganancias, sino a consolidar la comunidad como sujeto colectivo capaz de decidir sobre su territorio, sus recursos y su futuro.

Aunque estos elementos se desarrollarán más adelante, es importante resaltar que la creación y operación de empresas comunitarias ha implicado, además, un proceso significativo de generación de competencias técnicas e institucionales. La necesidad de cumplir con marcos regulatorios, gestionar recursos financieros y operar infraestructura especializada ha llevado a la comunidad a desarrollar capacidades que antes no formaban parte de su experiencia organizativa.

Este proceso puede entenderse como una forma de aprendizaje situado, en que las capacidades no se desarrollan en espacios formales de formación, sino en la práctica cotidiana de la vida comunitaria (Lave y Wenger, 1991; Brown *et al.*, 1989). La rotación de cargos, por ejemplo, implica que los miembros de la comunidad transiten por distintas

funciones, lo que favorece la construcción de capacidades organizativas, administrativas y políticas. En este sentido, la comunalidad no sólo reproduce la cohesión social, también genera una base de capital comunitario (Bourdieu, 1986) que resulta fundamental para la implementación de proyectos colectivos.

Desde esta perspectiva, las empresas comunitarias no sólo generan ingresos, también funcionan como espacios de formación y consolidación de capacidades, lo que fortalece la autonomía de la comunidad en el largo plazo. La adquisición de competencias en áreas como la gestión financiera, el cumplimiento normativo o la administración de proyectos permite reducir la dependencia de actores externos y ampliar el margen de acción de la comunidad.

Nuevos alcances institucionales

El desarrollo de empresas comunitarias en contextos indígenas no puede entenderse únicamente como un proceso económico, sino también como una extensión de formas de organización social que estructuran la vida comunitaria. En el caso analizado, la creación de cooperativas de ahorro, producción y servicios responde a decisiones colectivas tomadas en la asamblea, lo que permite situarlas en el marco más amplio de la comunalidad.

A diferencia de las empresas convencionales, cuyo objetivo central es la maximización de ganancias, las empresas comunitarias se orientan a la generación de beneficios colectivos y la reproducción de la vida social. Esta característica las vincula con el campo de la economía social y solidaria, donde la actividad económica se subordina a objetivos sociales y comunitarios (Coraggio, 2011). En este sentido, la rentabilidad no desaparece, se redefine en función de su contribución al bienestar de la comunidad.

Las cooperativas observadas en Guelatao han logrado en cuatro años de operación muchos de los aspectos que Uphoff y Buck (2006) refieren como positivos respecto a las instituciones locales, desde la movilización de recursos hasta la legitimidad y confianza de los nuevos proyectos. La asamblea, por ejemplo, tiene la capacidad de movilizar a las personas y los recursos para crear estas nuevas empresas. En los casos de las tres cooperativas ha elegido a hombres y mujeres jóvenes, muchos de ellos con estudios universitarios y reconocimiento suficiente de la comunidad para ser parte de los consejos de administración de las empresas.

El conocimiento local, tanto de la población como de la historia de la comunidad, el territorio y las relaciones favorece también la confianza y la posibilidad de obtener mejores resultados en menos tiempo. Aunque las empresas han requerido conocimientos téc-

nicos y planeación estratégica que superan los conocimientos actuales de los pobladores de la comunidad, un elemento que consideran decisivo es la toma de decisiones dirigida mediante determinaciones de la asamblea. En el caso de la caja de ahorro, por ejemplo, entre sus retos más importantes se encontró la construcción de los planes y programas iniciales solicitados a este tipo de empresas de acuerdo con la Ley de Ahorro y Crédito Popular.⁵

En el caso de la gasolinera, el INPI, dentro del ya citado Probipi y los planes de justicia para las comunidades Wixárika, Náá'ayeri, O'dam/Au'dam y Mexikan, ha establecido los procedimientos para la planeación, construcción y operación de la infraestructura necesaria para su funcionamiento. En el anexo 6 de las reglas de operación (INPI, s.f.) del Probipi se establece que, para los proyectos de gasolineras, de los planes de justicia, para estudios y el pago de derechos previos a la instalación de la gasolinera, se destine un monto de cinco millones de pesos, lo cual permite que la comunidad contrate especialistas técnicos con experiencia comprobable en proyectos similares. La de Guelatao, por ser la primera gasolinera Bienestar del país, implicó también fuertes retos para las autoridades comunitarias, pues para su desarrollo se requiere la interacción directa con agencias del gobierno que hasta entonces desconocían los actores locales, como la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Aunque los planes y estudios fueron realizados con asesoría externa, quienes debían cumplir con las audiencias, reuniones, recepción de información, realización de trámites y difusión de información en la comunidad eran las autoridades y los representantes de las cooperativas, que estaban inmersos en procesos complejos de administración y ejecución de recursos públicos.

La planeación implicó, además, hacer estudios de impacto ambiental, solicitudes de cambio de uso de suelo y el establecimiento de las estaciones de servicio, entre otros procesos.

.....

⁵ Entre los elementos que pide esta ley se encuentran listados en el artículo 10 el programa general de operación, que permita a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) evaluar si la sociedad podrá cumplir con su objeto. Este programa debe incluir, entre otros elementos, los programas de capacitación de recursos y otorgamiento de créditos en los que se refleje la diversificación de operaciones pasivas y activas; el estudio de viabilidad financiera; las previsiones de cobertura geográfica, y las bases para aplicar utilidades.

Después del convenio que suscribió el Indep con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), para la entrega de los recursos financieros, la autoridad municipal hizo la gestión directa con las dos dependencias para obtener los permisos de cambio de uso de suelo, de construcción de la gasolinera y de venta de los combustibles (NVI Noticias, 2022, marzo 11).

Para estas tareas, tanto el reconocimiento de las condiciones en que se encuentran las comunidades al momento de requerir apoyo técnico externo como la capacidad de buscar apoyo fuera de los contextos local y estatal son muestras de un aprendizaje indispensable para concretar proyectos de inversión.

Gustavo López Mendoza, presidente del consejo de administración de la caja de ahorro y crédito Kualani, señala que la comunidad estaba alerta sobre cómo operan otras empresas, vinculadas principalmente con la construcción de obra pública, que hacen presupuestos demasiado elevados — y que los pobladores consideran injustificados — para obtener la mayor cantidad de los recursos de que dispone la comunidad. En esta ocasión, aun cuando se sabía que se necesitaba asesoría externa, también era conocido que contar con recursos no era motivo para derrochar ni, mucho menos, para permitir abusos.

Otra muestra del grado de madurez de la comunidad fue la búsqueda del apoyo fuera de la lógica clientelar que permea en la mayoría de los municipios de Oaxaca, por lo que la búsqueda de una empresa que apoyara a las tres cooperativas se hizo siguiendo dos directrices: primera, mediante una convocatoria pública; segunda, aceptando participantes de otra entidad. Al final se encontró un despacho con sede en Veracruz que ofreció a un precio mucho menor los trabajos de planeación.

El momento de búsqueda de apoyo técnico, instruido por las normas o por decisión de los integrantes del consejo de administración de las empresas, quedó superado y se instrumentalizaron la operación cotidiana y la participación en las tres empresas. Operaciones que no eran conocidas en su totalidad, como el cálculo de intereses, el cumplimiento de la normatividad de Petróleos Mexicanos o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y otras que se conocían únicamente por observación o por prácticas aisladas de un proceso productivo, como la carga de combustibles en un vehículo, se han vuelto parte del trabajo que realiza la comunidad. Un análisis detallado de los procesos de aprendizaje individual que implican estas empresas requerirá un estudio pormenorizado posterior.

De igual forma, las normas bajo las que se rige la comunidad, que refieren ya a un consenso prolongado y reconocido, funcionan también para vincularse con estas nuevas instituciones. Se observa cómo éstas adquieren la legitimidad de la asamblea; son tan

legítimas como la asamblea porque son parte de ella; sin embargo, asumen las posibilidades que les presta la institucionalidad del gobierno, bajo la cual también ellas se rigen. La asamblea, por ejemplo, debe aprobar los mecanismos mediante los cuales se repartirán las utilidades de cada una de las empresas, pero se sigue la ley que rige las cajas de ahorro.

Las nuevas institucionalidades observadas pueden entenderse como procesos de «bricolaje institucional» (Cleaver, 2012), en los que las comunidades no adoptan pasivamente marcos normativos externos, sino que los reinterpretan y adaptan a partir de sus propias prácticas organizativas. En este sentido, las empresas comunitarias no representan una simple incorporación al orden institucional estatal, sino la construcción de arreglos híbridos que combinan normas formales con estructuras comunitarias preexistentes.

A este proceso hay que agregarle un elemento muy importante: los resultados. La caja de ahorro, que inició con 25 socios en 2022, cuenta en 2025 con más de 600. Si se requiere un indicador externo que muestre los resultados de esta caja, se puede observar la revisión que hace el Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas, un fondo de protección que reporta semestralmente el estado de riesgo en que se encuentran las cooperativas de ahorro. A través del Nicap —nivel de capitalización—, que se calcula dividiendo el capital propio de la institución entre los activos de riesgo que maneja, se observa que Kualani cuenta con un porcentaje de 886⁶ al término del primer semestre de 2025, cuando se espera que una institución cuente con un nivel de 131% para considerarse saludable. El plan de negocios que se estableció como parte de la planeación indicaba que hasta 2026 se alcanzaría un punto de equilibrio entre la inversión, los gastos de operación, los rendimientos y el capital; sin embargo, esto se logró en tan sólo dos años de operación. Hoy su capital alcanza los 27 millones de pesos y genera intereses de entre 120 000 y 130 000 pesos mensuales, con gastos de operación de entre 45 000 y 55 000 pesos al mes.

En las tres empresas comunitarias se observa, además, un reforzamiento de los procesos de operación, pues se complementan la legitimidad y la representatividad que da el formar parte de la comunidad con el hecho de contar con los mecanismos de seguimiento y control que brindan las leyes que regulan a cada una.

Con la cooperativa de producción, los pobladores tienen la garantía de que las obras se van a realizar en tiempo y forma, y de que los recursos serán para el municipio. Con

.....

⁶ Los reportes se encuentran disponibles en la página de internet del Fondo: <https://acortar.link/zBP-NBR>

la caja de ahorro, al hacer los cobros, las personas se ven obligadas a pagar en primera instancia porque reconocen la deuda, pero también porque saben que fallarle a una institución respaldada por la asamblea afecta su prestigio comunitario. En un tercer momento, saben también que las leyes y normas de las cajas de ahorro establecen sanciones, a las que se pueden hacer acreedoras. La confianza en esta institución llega a tal grado, que su operación se ha extendido a pobladores de más de diez municipios de la región, e incluso de la ciudad de Oaxaca. Respecto a la constructora, el problema de no concluir una obra o que la realizada resulte de mala calidad conllevaría afectaciones fuertes también para la empresa.

Respecto a temas institucionales comunitarios que permiten tener una vigilancia que conlleva el cumplimiento de las normas tanto por compromiso social como por las normas institucionales, Juan-Martínez (2022) expone diversos casos originados en Oaxaca que implican innovaciones enraizadas en el poder comunitario. Dos de ellos se ubican en los municipios de Ixtlán de Juárez y San Pedro el Alto, que cuentan con dos de las principales empresas forestales comunitarias de Oaxaca. Ambos municipios crearon figuras innovadoras como los comités de contraloría, que además de auditar los recursos orientan el gasto público de toda la comunidad.

Sobre los beneficios para la población, la asamblea opera diversos mecanismos de innovación y proyección de futuro. El consejo de administración de la caja de ahorro, por ejemplo, después de los tres años en los que, de acuerdo con la ley de ahorro, no se pueden distribuir dividendos entre los socios, estudia propuestas como la creación de la entrega de vales de despensa a los pobladores del municipio.

Se pretende que sea una especie de moneda de la comunidad, en la cual se distribuyen entre los socios los excedentes. Estos vales se pueden usar en las diferentes cooperativas, en la gasolinera, para pagar el internet comunitario, contratar el módulo de maquinaria, para la compra de materiales pétreos o en las tiendas del pueblo. Al final las tiendas y las cooperativas entregan sus vales a la caja de ahorro y se les pagan. Así se logra una economía circular dentro de la comunidad y el excedente no sale de ella. Porque había una idea de que se compraran cosas, paneles solares o tejas o tinacos, cosas de ese tipo, pero eso sería que toda la ganancia que generaste en un año en un dos por tres un tercero se la lleve y la ganancia se salga de la comunidad (entrevista con Gustavo López Mendoza).

La cooperativa de producción, dedicada a la construcción, representa otro avance significativo, pues con su operación se presta un servicio tanto a los pobladores como al propio municipio, que realiza las obras públicas del ayuntamiento, y también hace que la

derrama económica se mantenga y sea reapropiada por los pobladores. Para la gasolinera se estableció desde el principio que las ganancias se guardarían en una cuenta mancomunada para generar un nuevo proyecto comunitario.

En este nivel, la asamblea también se erige como rectora del cumplimiento de las tareas y metas de las nuevas instituciones, pues la rendición de cuentas es un elemento principal tanto de las autoridades como de cualquier empresa vinculada con ellas.

El surgimiento de estas formas de organización se puede analizar también desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, en la que distintos niveles de autoridad —comunitario, estatal y federal— interactúan en la definición e implementación de proyectos (Hooghe y Marks, 2003). En este esquema la comunidad no actúa como un actor subordinado, sino como un nivel de gobierno con capacidad efectiva de decisión sobre la orientación de los recursos.

Estas experiencias pueden interpretarse como formas de coproducción institucional, en las que el Estado y la comunidad participan conjuntamente en la provisión de bienes y prestación de servicios (Ostrom, 1996). Lejos de ser un modelo en que el Estado actúa de manera unilateral, la implementación de proyectos comunitarios depende de la articulación entre recursos públicos y capacidades organizativas locales.

Desde esta perspectiva, el Estado no debe entenderse como una entidad homogénea, sino como un conjunto de prácticas que se materializan de manera diferenciada en el territorio (Migdal, 2001). En el caso analizado la acción estatal es mediada por la estructura comunitaria, lo que da lugar a formas específicas de implementación en las cuales la comunidad redefine los alcances de la intervención pública.

Conclusión

La estrategia de la comunidad de Guelatao de hacer peticiones a los presidentes de la República basadas en su posición simbólica ha tenido diversos resultados. No obstante, en el marco del fortalecimiento de los ingresos municipales orientados al desarrollo y la generación de riqueza, es importante señalar que este simbolismo es muy difícil que se repita en los más de 2 400 municipios de México. Esto plantea una pregunta esencial: ¿qué alternativas existen para otros municipios, particularmente indígenas y afromexicanos, para recibir la atención de las autoridades federales con el objetivo de que les proporcionen recursos para la creación de empresas con las cuales consolidar un desarrollo propio?

Aunque es importante resaltar que Guelatao tiene ahora la responsabilidad de demostrar que una ruta de entrega de fondos públicos extraordinarios puede ayudar a sol-

ventar las dificultades de los ayuntamientos, tanto para generar ingresos propios como para obtener recursos para la inversión más allá de la infraestructura pública, también es importante señalar que este caso debe servir para fortalecer las estructuras institucionales y evitar así que los apoyos, los recursos extraordinarios con montos relevantes, se vuelvan excepcionales, aleatorios o fortuitos.

Primero, la relativa libertad facultativa del Indep de transferir recursos al INPI u otras instituciones vinculadas con el desarrollo de proyectos comunitarios de producción o con cooperativas como el Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes) se puede instrumentalizar y fijar jurídica y presupuestalmente para beneficiar a otros municipios cada año. El presupuesto anual de esta dependencia debe estar sometido a reglas claras. Por supuesto, los principios, ejes rectores, programas presupuestales, reglas y montos deben ser accesibles en condiciones de igualdad. No todas las comunidades tienen la suerte de haber sido la cuna de un personaje tan trascendente para la historia del país como Benito Juárez, pero ese acto azaroso —pudo haber nacido en el municipio vecino, Ixtlán de Juárez— no debe hacer una diferencia injusta para otras comunidades, sino una diferencia a favor de municipios que reciben pocos o muy pocos recursos del Ramo 28 ya sea por su pequeño número de habitantes o por la posibilidad escasa de tener ingresos importantes por el cobro de impuestos locales. No se trata sólo de fijar criterios que entiendan las diferencias drásticas que existen entre municipios con un alto número de pobladores y aquellos con poblaciones pequeñas en los que la recaudación de impuestos encuentra graves obstáculos para crecer, sino también de que existan vías abiertas para que los municipios puedan invertir en organización comunitaria productiva.

En estas consideraciones resulta indispensable observar los impuestos como un elemento determinante para generar ciudadanía y un desarrollo diferenciado, orientado desde la comunidad. Además, como se vio en este artículo, es importante señalar que el tipo de recursos que se invierten en empresas comunitarias se integran a la economía formal y, evidentemente, modifican la tendencia a no generar impuestos ni ingresos por parte de comunidades pequeñas por su número de habitantes. Al crear estas vías alternativas, el gobierno fortalece su propósito original de generar más ingresos desde los tres niveles de gobierno.

El trato diferenciado a las comunidades se puede instrumentar desde el gobierno federal; pero para que tenga un mayor impacto se requieren determinaciones que disminuyan la arbitrariedad, la aleatoriedad y el azar que marcaron el caso del simbolismo presupuestal observado en Guelatao de Juárez. El desarrollo puede llegar por diferentes vías

y aprovechar los recursos presentes en comunidades indígenas y afromexicanas, como la legitimidad y el prestigio de sus asambleas. Sin embargo, como se muestra en este caso, el acceso a recursos por sí mismo no es suficiente: su impacto depende de la existencia de capacidades comunitarias e instituciones locales que permitan gestionarlos y orientarlos hacia el logro de objetivos colectivos. Trasladado a la operación de proyectos que generen riqueza, este modelo puede resonar con fuerza en un marco de transformación profunda de las condiciones de dependencia del país y de reforzamiento de la autodeterminación de las comunidades.

Referencias

- Álvarez de la Cadena, J. (2022). La empresa pública y el desarrollo nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 18(68), 35-42.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2018, febrero). *Análisis de las fórmulas de distribución de las participaciones federales* [Informe Especial 02]. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Informes_Especiales/Informes_Especiales_02.pdf
- Barton, D., Bray, D. y Merino, L. (eds.), *La experiencia de las comunidades forestales en México*. Instituto Nacional de Ecología.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. G. Richardson (ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). Greenwood.
- Bray, D. y Merino, L. (2004). *La experiencia de las comunidades forestales en México*. Instituto Nacional de Ecología.
- Brown, J. S., Collins, A. y Duguid, P. (1989). Situated cognition and the culture of learning. *Educational Researcher*, 18(1), 32-42.
- Chapela, F. (2004). *El manejo forestal comunitario indígena en la Sierra de Juárez, Oaxaca*. En D. Barton, D. Bray y L. Merino (eds.), *La experiencia de las comunidades forestales en México*. Instituto Nacional de Ecología.
- Cleaver, F. (2012). *Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management*. Routledge.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). *Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. Coneval. <https://acortar.link/DJ1PPE>.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2020). *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2020*. Conapo. <https://acortar.link/OCLEBX>
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Abya-Yala.

- Gobierno del Estado de Oaxaca (2025, 12 de febrero). Acuerdo por el que se dan a conocer los montos estimados, calendario de entrega, coeficientes de distribución, de las participaciones fiscales federales para el ejercicio fiscal 2025. *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. <https://acortar.link/wjDpQP>
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2025, 27 de febrero). Acuerdo por el que se realiza la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025. *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. <https://acortar.link/BeBptz>
- Gobierno de México (2025, 13 de marzo). Acuerdo por el que se emiten los lineamientos del componente indígena del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. *Diario Oficial de la Federación*. <https://acortar.link/dKLCgy>
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). *México en cifras, Guelatao de Juárez, Oaxaca*. INEGI. <https://acortar.link/stkyja>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (2020, 18 de julio). *Entrega el Gobierno de México 57.6 mdp al municipio de San Pablo Guelatao, para infraestructura social y comunitaria*. Gobierno de México. <https://acortar.link/bv11HI>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (2022, 18 de julio). *Inversiones sin precedente realiza el INPI en la Sierra Juárez de Oaxaca*. Gobierno de México. <https://acortar.link/UA8xSZ>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (s.f.). Anexo 6. Establecimiento de gasolineras comunitarias para el bienestar en regiones indígenas. En *Reglas de operación del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas*. <https://acortar.link/2IscQR>
- Juan-Martínez, V. L. (2022). *Los múltiples rostros de la ciudadanía: multiculturalidad, representación política y poder local*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Lave, J. y Wenger, E. (1991). *Situated learning: legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press.
- López y Rivas, G. (2004). *Autonomías: democracia o contrainsurgencia*. Editorial Era.
- Martínez-Luna, J. (2003). *Comunalidad y desarrollo*. Coalición de Maestros y Promotores Indígenas (CMPPIO).

- Martínez-Luna, J. (2006). *Guelatao, ensayo de historia sobre una comunidad serrana*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA)-Dirección General de Culturas Populares e Indígenas; Senado de la República.
- Martínez-Luna, J. (2010). *Eso que llaman comunalidad*. Secretaría de Cultura de Oaxaca; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). <https://kutxikotxokotxikitxutik.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/07/eso-que-llaman-comunalidad.pdf>
- Martínez-Luna, J. (2013). *Textos sobre el camino andado*. Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSIIIO).
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- NVI Noticias (2022, marzo 11). *Gasolinera Bienestar, lista para iniciar operaciones en Oaxaca*. <https://acortar.link/JLNlxs>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Paz-Cuevas, C. (2013). La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y eficiencia gubernamental. *Estudios Políticos*, (20). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1999.20.37226>
- Pérez-Avendaño, J. A. (2022). *La Odrenasij, «educación en nuestras propias manos»*. *Procesos de educación y fortalecimiento de la identidad a partir de la lucha forestal en la Sierra Juárez, Oaxaca*. En S. Sigüenza-Orozco (coord.), *Educación y Estado nacional en tres comunidades de Oaxaca (siglo XX)*. CIESAS Divulgación.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2023). *Informe de desarrollo humano 2010-2020: una década de transformaciones en México*. PNUD. <https://acortar.link/sw3frx>
- Secretaría de Bienestar (2025). *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas 2025*. <http://200.188.126.15:8082/FAIS-PIAM2025.bienestar/Pdf/OAXACA.pdf>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Smith, N. (2020). *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Traficantes de Sueños.
- Unda-Gutiérrez, M. (2019). *Finanzas municipales en México: por qué unos municipios recaudan más*

y gastan mejor [Working Paper WP 19MUI SP]. El Colegio de México; Lincoln Institute of Land Policy.

Uphoff, N. y Buck, L. (2006). *Local institutions and participation for sustainable development* [IIED Working Paper No. 6045]. International Institute for Environment and Development. <https://www.iied.org/6045iied>

Valdés-Benavides, F. y Guadarrama-Herrera, M. (2022, 17 de marzo). *Inversión: la prioridad olvidada de las finanzas públicas*. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). <https://imco.org.mx/inversion-la-prioridad-olvidada-de-las-finanzas-publicas/>

Valdés-Benavides, F. y Guadarrama-Herrera, M. (2022, marzo). *Inversión: la prioridad olvidada de las finanzas públicas*. Pacto Federal; Nexos. <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/03/inversion-la-prioridad-olvidada-de-las-finanzas-publicas/>

Vázquez-García, V. (2011). *Usos y costumbres y ciudadanía femenina: hablan las presidentas municipales de Oaxaca, 1996-2010*. H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura; Colegio de Postgraduados; Miguel Ángel Porrúa.