

# Interfaces de la Participación Social en San Andrés Paxtlán

## Interfaces of Social Participation in San Andrés Paxtlán

Nina Martínez-Cruz<sup>a</sup>, Elvira Marisol Márquez-Ríos<sup>a</sup>, Rubén Gelasio Martínez-Cruz<sup>a</sup>

### Resumen

La participación social (PS) es prioritaria para el desarrollo de los gobiernos locales. En dicha actividad, se encuentran aquellos instrumentos con la finalidad de establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes. Esta perspectiva se ha traducido en políticas de descentralización que se acompañan de procesos participativos tal es el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). El presente ensayo, tiene como objetivo analizar la interacción entre las instituciones formales e informales en el proceso de priorización de obras financiadas por el FAISM, desde el enfoque neo-institucional. El estudio emplea un análisis cualitativo, donde se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a los miembros del ayuntamiento y a los integrantes del Consejo de Desarrollo Social Municipal (CDSM) del municipio de estudio.

El CDSM es una institución formal basada en la participación organizada y representación ciudadana implementada en los municipios del estado de Oaxaca para promover la PS en el uso y destino de los recursos del FAISM. Además, de manera paralela, la asamblea comunitaria ha fungido como el órgano máximo de toma decisiones y de priorización de obras públicas en los municipios regidos por los Sistemas Normativos Indígenas (SNI). Es así, que la asamblea comunitaria y el CDSM son las principales instituciones que determinan la priorización de obras públicas en San Andrés Paxtlán. Existe una participación formal y legal representada

### Abstract

Social participation (SP) is a priority for the development of local governments. In said activity, there are instruments with the purpose of establishing a formalized mechanism for interlocution and dialogue with representatives. This perspective has been translated into decentralization policies that are accompanied by participatory processes such as the Contribution Fund for Municipal Social Infrastructure (CFMSI). The purpose of this essay is to analyze the interaction between formal and informal institutions in the process of prioritization of works financed by the CFMSI, from the neo-institutional approach. The study uses a qualitative analysis, where semi-structured interviews were applied to the members of the city council and to the members of the Municipal Social Development Council (MSDC) in the municipality of the study.

The MSDC is a formal institution based on organized participation and citizen representation which have been implemented in the municipalities of the state of Oaxaca to promote the SP in the use and distribution of CFMSI resources. Additionally, in parallel, the community assembly has served as the highest decision-making and prioritization body for public works in the municipalities governed by the Indigenous Normative Systems (SNI). Thus, the community assembly and the MSDC are the main institutions that determine the prioritization of public works in San Andrés Paxtlán. Formal and legal participation are represented in the MSDC and at the same time, an informal and legitimate participation of

<sup>a</sup> Universidad de la Sierra Sur, Guillermo Rojas Mijangos S/N, Esquina Avenida Universidad, Col. Ciudad Universitaria, C.P. 70800, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, México.

Correspondencia: Elvira Marisol Márquez Ríos  
Universidad de la Sierra Sur  
Correo electrónico: sol\_141295@hotmail.com

en el CDSM y, a la vez, una participación informal y legítima de la asamblea comunitaria en los SNI.

**Palabras clave:** neo-institucionalismo, asamblea comunitaria, CDSM, participación social.

the community assembly of the Indigenous Normative System of Oaxaca.

**Keywords:** neo-institutionalism, community assembly, MSDC, social participation.

## Introducción

A partir de la década de los 90's, derivado de un sistema centralizado y deficiente en la atención de las demandas ciudadanas, la planeación y el desarrollo, en México, han dejado de ser responsabilidad exclusiva del gobierno. Por lo que, para lograr políticas públicas más eficaces, éstas requieren de la participación de diversos actores sociales, políticos y económicos (Becerra, 2015) ya que poseen la capacidad de intervenir en las decisiones públicas encaminadas a la transformación de los procesos que afectan sus condiciones de vida.

El ensayo tiene como objetivo analizar la interacción entre las instituciones formales e informales en el proceso de priorización de obras financiadas por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), desde el enfoque neo-institucional. En el ámbito municipal los arreglos institucionales requieren de un análisis para la PS en los municipios que se rige por los SNI. Con tal fin se revisa las interfaces de la PS, estas entendidas como espacios de intercambio en el que ciertos actores se interrelacionan y como un sitio de confrontación de paradigmas culturales (Long, 1999; Hevia e Isunza, 2010).

Como señala Long (2007) las limitaciones teóricas y metodológicas de las teorías del desarrollo tendían a excluir a las personas, en lugar de interesarse por las prácticas auto organizadoras de quienes habitan, experimentan y transforman los contornos y detalles del paisaje social. Por lo tanto, es necesario adoptar una perspectiva que explore cómo los actores sociales (locales y externos) se enfrentan en una serie de batallas entrelazadas por los recursos, el control y la legitimidad institucional.

El documento se integra en tres principales apartados. El primero describe la democracia participativa y la participación social; enseguida se revisa el neo-institucionalismo en donde se hace énfasis en el reconocimiento de las instituciones formales e informales; el tercer apartado integra un análisis del papel de CDSM y de la asamblea comunitaria en los SNI como formas de PS para la priorización de obras públicas municipales. Finalmente se integran unas conclusiones.

## Democracia participativa y participación social

La democracia es una forma de gobierno deseable en la mayoría de los países dado que implica un vínculo entre el gobierno y la sociedad. De acuerdo con Sartori (1993) democracia significa etimológicamente el gobierno del pueblo y proviene de dos vocablos griegos: "demos", pueblo y "kratos", gobierno. Esto alude a que el poder reside en la ciudadanía, de manera que, ésta elige a sus representantes, y estos a su vez, deben de rendirle cuentas y someter a la deliberación pública los asuntos públicos.

La democracia tiene tres enfoques: directa, representativa y participativa. La directa establece "un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través del voto pueden solo aprobar o rechazar una propuesta" (Lissidini, 2011, p. 17). Por su parte, la representativa se opone a la toma de decisiones directa por parte de los ciudadanos, ya que se enfoca a la toma de decisiones por parte de representantes (Lizcano, 2012). En este sentido, el electorado delega facultades al gobernante para que este actúe, debata y

tome de decisiones en pro de los intereses de la comunidad.

Sin embargo, frente la crisis de legitimidad de los gobernantes así como del funcionamiento de las instituciones públicas en las últimas décadas, han surgido nuevos canales institucionales que dieron apertura a una mayor participación de la ciudadanía es decir, la democracia participativa. Este nuevo estilo de democracia va más allá de los tradicionales mecanismos de participación que se expresan con el ejercicio del sufragio en la elección de un representante cada determinado periodo. La democracia participativa otorga a los ciudadanos, organizados o no, una mayor capacidad de intervención en el proceso de discusión, acuerdo e implementación de las acciones públicas.

De modo que, "involucra la intervención de los ciudadanos en forma individual u organizada en los procesos de toma de decisión de la gestión pública" (Sorribas y Garay, 2014, p. 41). Esto alude a un esquema de influencia real y directa de la ciudadanía desde la etapa de planeación hasta la ejecución de las decisiones públicas. La intervención en el espacio público desemboca en dos formatos de participación; la ciudadana (individual) y la social (organizada), por lo que ambas formas, son consideradas parte fundamental de la democracia participativa.

Es así, que esta perspectiva amplía el criterio de lo que se debe entender por un sistema democrático dado que aboga por una ciudadanía activa, informada y racional no sólo para elegir a sus representantes sino también, para participar en la toma de decisiones de interés público. La participación implica la construcción de relaciones entre diversos actores sociales con el fin de intervenir en la gestión pública para conseguir mejoras y cambios, en aquellos aspectos problemáticos presentes en el espacio en que se desarrolla la colectividad. En los sistemas democráticos prevalecen distintos tipos de participación, cada uno con rasgos particulares pero todos

enfocados a habilitar la intervención de las personas en mayor o menor medida en el quehacer gubernamental. Para fines del estudio se retoma la participación social.

Una primera aproximación acerca de ésta participación es la que Villarreal señala, donde "se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales" (2010, p. 32). La participación es colectiva y por lo general, los miembros se caracterizan por ser representantes de grupos sociales cuya función es transmitir las demandas y propuestas de la ciudadanía al gobierno.

De otro modo, la PS es entendida como "el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas" (Restrepo, 2001, p. 246). Es decir, son los espacios o instrumentos mediante los cuales, los ciudadanos pueden pronunciarse sobre los temas y acciones de interés colectivo y el manejo de los recursos públicos. De tal forma, ellos adquieren mayor presencia en la toma de decisiones y en la gestión gubernamental.

Cartagena, Parra, Burguete y López (2005) señalan más ampliamente, que la PS es el acto de "tomar parte" o convertirse en miembro de un espacio de concertación de manera organizada, ya sea como comunidad, organización o grupo de productores, a fin de planear acciones y tomar decisiones que afectan a su desarrollo. Esto alude a la convergencia de diversos individuos los cuales, se organizan para hacer acuerdos e inciden en la estructura gubernamental con el objetivo de alcanzar mejoras de carácter colectivo.

De manera que, la PS "contempla a todos aquellos sujetos y actores sociales, involucrados y afectados (...) con diferentes intereses, roles y recursos; es decir, individuos, familias, instituciones privadas y públicas comunita-

rias, académicos, tomadores de decisiones y organizaciones no gubernamentales” (Bricceño y Ávila, 2014, p. 208). En otras palabras, este tipo de participación requiere de la mayor intervención de individuos de ahí que, posibilita la elaboración de diagnósticos y toma de acuerdos a partir del intercambio de ideas, opiniones, información, conocimientos y recursos que aporta cada integrante.

De acuerdo con Restrepo (2001) los niveles de la PS son: a) información, que es la realización de autodiagnósticos a partir de las necesidades sentidas de los individuos; b) consulta, se trata de la opinión comunitaria sobre los requerimientos de ejecución de acciones y en menor medida, sobre las acciones a emprender; c) concertación, es una discusión entre sociedad (representantes) y gobierno sobre las acciones a emprender, las prioridades y las maneras de realizar las ejecuciones; d) co-decisión, consiste en un proceso en el que ambas partes (gobierno y sociedad) aprueban las decisiones; e) control, implica la presencia de las personas en todos los pasos del proceso de una política pública; y f) planeación participativa, este nivel supone el enfrentamiento, concertación y negociación entre lo social, lo institucional y la política.

La PS se formaliza a través de mecanismos o instancias, los cuales tienen como característica principal la organización y el asociativismo entendido este último, como la cooperación entre el gobierno y la sociedad para enfrentar problemas comunes. En ese sentido, Ziccardi (2004) identifica el mecanismo de consulta a las comunidades. En este tipo se encuentran aquellos instrumentos cuya finalidad, es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. “El formato más común en este grupo es el de un consejo o comisión” que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal, y con los representantes de colectivos definidos sea por intereses sectoriales o por criterio territorial (Ziccardi, 2004, p. 30).

El mecanismo de PS al que hace alusión Ziccardi es la figura del consejo los cuales pueden tener desde mínimas funciones de consulta hasta aquellas atribuciones enfocadas a la toma de decisiones, seguimiento y control de las políticas públicas. Así mismo, los consejos tienen la particularidad de la pluralidad respecto de los miembros que los integran y poseen el rango de representantes de colectivos. La conformación de los consejos depende de dos criterios; la territorialidad que implica la residencia en un determinado lugar y los intereses sectoriales que se refieren a la pertenencia a un grupo con base a una temática.

## El neo-institucionalismo, las instituciones formales y las informales

En las últimas tres décadas el neo-institucionalismo ha cobrado importancia, las instituciones se han considerado como centro de análisis de los fenómenos públicos. En el ámbito municipal los arreglos institucionales formales e informales requieren de una reflexión. En la década de los 80's los retos que implicaban las reformas estructurales exigieron abrir espacio para el análisis de las instituciones, de esta manera, surgió el Nuevo Institucionalismo, una concepción que posee el mérito de salvaguardar la dualidad fundamental entre las personas y las instituciones (Prelot, 1992).

El neo-institucionalismo señala que los contextos institucionales políticos, sociales y económicos, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. Las instituciones determinan las acciones y comportamientos de los individuos es decir, “las reglas del juego en una sociedad más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano sea político, social o económico” (North, 1993, p. 13). Se entienden como roles, normas, leyes y procedimientos que dan forma a la interacción y convivencia humana dentro de las organizaciones.

Por su parte, Ostrom (2000) define a las instituciones como conjuntos de reglas de trabajo que se utilizan para determinar quién tiene derecho de tomar decisiones, las acciones que están permitidas y prohibidas, reglas y procedimientos a usarse, qué información debe o no facilitarse, y las retribuciones asignadas a los individuos según sus acciones. Así, existe una parte que define las instituciones y otra que las obedece. "Las instituciones consisten en relaciones de autoridad que definen cual actividad es o no permisible, y especifican a quiénes se aplican y en qué situaciones" (Norgaard, 1996, p. 39). Entonces, las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores que están conformadas por individuos quienes a la vez, crean las reglas; toda esta interacción entre individuos genera el cambio institucional (Prats, 2007).

Las instituciones se clasifican en formales e informales. Prats describe a las primeras como "reglas codificadas, abiertas al conocimiento del público, comunicadas por medios oficiales y cuyo cumplimiento es garantizado por medios oficiales" (2007, p. 124). Éstas se refieren a los órganos del Estado -tribunales, legislaturas y burocracias- y reglas constituciones, leyes y reglamentos. Su cumplimiento es vigilado por un tercero, generalmente, el Estado (Helmke & Levitsky, 2004). De tal forma que, este tipo de instituciones están abiertas al escrutinio público y proveen un marco de incentivos (y penalizaciones) reconocible para el conjunto de la sociedad, éstas se asientan sobre relaciones impersonales dando origen a marcos universales (Alonso, 2007).

Por su parte, las informales son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registrados en los usos y costumbres. En la tradición anglosajona se les conoce como la *commom law* y en la tradición latina como el derecho consuetudinario. Se argumenta que son fruto de la evolución de códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones de las sociedades y que son autocumplidas en el sentido de que no se

requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas (Cavadias, 2001).

Las instituciones informales son las reglas efectivamente interiorizadas y vividas que están representadas por las costumbres, modales, tradiciones, códigos y valores (INDH-Panamá, 2007). Son más difíciles de identificar debido que sus estímulos y penalizaciones son tácitas, no están escritos, están implícitos. Pueden ser muy específicos en pequeños grupos sociales y suelen ser más interpersonales y están basadas en la costumbre (Alonso, 2007). Son más variadas debido que son fruto de valores, tradiciones y costumbres históricas de cada organización o grupo.

Ante esto surge un reto complejo de arreglos donde convergen ambos tipos de instituciones. Es difícil establecer la frontera entre las formales y las informales (Alaya, 1999). Las informales "pueden llenar las lagunas existentes en un sistema general de derecho" (Ostrom & Ahn, 2003, p. 194). En variados contextos, las instituciones formales e informales pueden ser complementarios aunque también, pueden estar en competencia o sobreponiéndose una sobre otra.

En México coexisten mecanismos formales (leyes, reglamentos, acuerdos, entre otros) y mecanismos informales tanto de presión (mítines, plantones, tomas de oficinas, etcétera) como de negociación (mesas de concertación). El neo-institucionalismo refiere que la relación entre sociedad y Estado puede medirse a partir del grado de formalidad-informalidad de los mecanismos de participación, de transparencia o de rendición de cuentas (Hevia e Insunza, 2010).

## Metodología

Para este estudio se utilizó el enfoque cualitativo que permite la inmersión a profundidad

de la realidad analizada, en este caso la PS. El ensayo permitió describir y analizar en el contexto de los usos y costumbres las particularidades de la participación del CDSM y de la asamblea comunitaria en la priorización de obras. El tipo de análisis fue de corte transversal, al realizar la recolección de información en un punto específico de tiempo, el ejercicio fiscal 2018. Con un alcance descriptivo dado que permite detallar la incidencia de la PS en el proceso de priorización de obras financiadas por el FAISM, la representatividad social

en el CDSM y la intensidad o magnitud de la participación en la toma de decisiones.

Para la obtención de la información sobre la interacción entre las instituciones formales e informales en la priorización de obras, se realizaron y analizaron 10 entrevistas semi-estructuradas. La selección del municipio se sustentó en el criterio de acceso al mismo y la muestra utilizada fue de tipo homogéneo. La siguiente tabla presenta los actores clave que fueron entrevistados.

Tabla 1. Entrevistados integrantes del CDSM.

Nº	Municipio/Localidad/	Nombre entrevistado	Cargo
1	San Andrés Paxtlán	Fortunato Bustamante	Presidente Municipal
2	San Andrés Paxtlán	Fermín García Santiago	Regidor de Obras
3	San Andrés Paxtlán	Teresa Salinas Ramírez	Regidora de Educación
4	San Andrés Paxtlán	Julián Ruíz Ramírez	Tesorero Municipal
5	San Pedro Loma Larga	Rafaela Santiago Ramírez	Representante Loma Larga
6	El Carrizal	Felimón López	Representante El Carrizal
7	El Portillo Paxtlán	Alfredo Olivera Ramírez	Presidente Comité del Jardín de Niños
8	La Ciénega Paxtlán	Román Ramírez García	Asistente de Salud
9	San Pedro Loma Larga	Antonio Pinacho Hernández	Presidente Comité de Telesecundaria
10	El Carrizal	Rutilia Ramírez	Presidenta Cocina Comunitaria

Fuente: Elaboración propia.

Los entrevistados han sido los representantes de los diferentes sectores que conforman el CDSM tales como los miembros del ayuntamiento, agentes municipales, representantes de los núcleos rurales y barrios, y organizaciones económicas del sector social y privado.

## La Participación Social en la Asamblea Comunitaria y en el Consejo de Desarrollo Social Municipal

Un caso complejo son los municipios organizados en el denominado SNI en Oaxaca. En

estos espacios se presentan instituciones formales como el Consejo de Desarrollo Social Municipal, así como instituciones informales que tienen su más clara representación en la asamblea comunitaria como un medio para la interacción gobierno-ciudadanos. Diversos estudios han documentado la forma en que estas comunidades indígenas han desarrollado prácticas que han permitido que autoridades y comunidad trabajen de manera coordinada.

San Andrés Paxtlán se ubica en la sierra sur del estado de Oaxaca, pertenece al Distrito

Electoral X con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz. El municipio se encuentra integrado por la cabecera municipal, del mismo nombre, y siete localidades: La Venta, El Carrizal, La Ciénega, El Portillo Paxtlán, La Concepción, San Pedro Loma Larga y Cerro Santiago. Las condiciones socioeconómicas son de muy alto grado de rezago social, el 50% o más del total de la población tiene al menos tres carencias respecto a las dimensiones que incluye el rezago social. El municipio cuenta con una población total de 4,295 habitantes distribuidos en 947 viviendas, de las cuales, el 95% no disponen de drenaje (SEDESOL, 2018).

En el aspecto político, San Andrés Paxtlán es un municipio que posee mecanismos propios de organización y toma de decisiones tal es el caso de la asamblea comunitaria, el tequio y el sistema de cargos. En este último, la selección de las autoridades es una práctica propia y tradicional de la mayoría de municipios del estado de Oaxaca. En ese sentido, San Andrés Paxtlán es uno de los 417 municipios que se rigen por SNI (IEEPCO, 2015).

### La asamblea comunitaria

En el amplio contenido cultural que enaltecen al Estado se encuentra el conjunto de normas escritas y no escritas que moldean el comportamiento de los individuos en las comunidades indígenas. En las primeras, la función legislativa que garantiza los derechos político-electorales indígenas y en las segundas, los usos y costumbres propios de cada comunidad (Bustillo, 2016). En ese sentido, las normas escritas aluden a la configuración jurídica y política denominada Sistemas Normativos Indígenas, mientras que las formas particulares de convivencia interna de las comunidades aluden al término conocido como "usos y costumbres".

En conjunto, las prácticas comunitarias como la asamblea, el sistema de cargos, el tequio y el territorio comunal tienen como trasfondo fundamental la forma en que se

rige una comunidad, las cuales han sido protagonizadas a lo largo del tiempo por los ancestros, de tal manera, que permiten la existencia de los pueblos indígenas. De acuerdo con Gallardo (2012) el tequio, el sistema de cargos y la asamblea comunitaria son los tres elementos que constituyen instrumentos de decisión sobre los asuntos públicos de la comunidad. Desde el punto de vista socio-político el término de usos y costumbres transita a SNI, que según Martínez (2013) implica una constelación de normas codificadas consuetudinariamente en torno a una lógica de organización y representación política.

El gobierno indígena se caracteriza por acompañar su funcionamiento con la institución que representa la asamblea comunitaria. Las autoridades no ejercen el poder de forma unilateral, sino que de manera conjunta (autoridad y asamblea) se deciden los asuntos de la colectividad. En ese sentido, la asamblea es el "máximo órgano de gobierno de la comunidad, lo que significa que las autoridades no están por encima de ella, sino que son solamente los ejecutantes de los acuerdos explícitos de la asamblea o de su voluntad implícita" (Maldonado, 2015, p. 155).

En la realidad de San Andrés Paxtlán la asamblea comunitaria funciona como un mecanismo de participación social en la planeación y gestión municipal, una institución representada por los usos y costumbres que tiene un importante papel en la toma de decisiones de manera interna y en la negociación con actores externos para la priorización de obras públicas. En entrevista, el Presidente del Jardín de Niños del Portillo Paxtlán comentó:

Si la asamblea necesita las obras ¡lo tienen que dar! Aunque venga el de COPLADE y SEDESOL, aquí al Portillo vinieron y dijeron que no, pero se les dijo ¡no señor! aquí se necesita y pues no les quedó de otra [...] Usted le busca como comprobar, pero ¡tú échame lo para acá! (Olivera, entrevista personal, 10 de marzo de 2019).

Asimismo, la autoridad municipal está limitada a realizar aquello establecido por la asamblea, al respecto el Regidor de Obras señaló “aquí se hacen asambleas, la gente decide sus necesidades, porque no puedo decidir yo, la asamblea tiene que decidir” (García, entrevista personal, 3 de marzo de 2019). La Representante de Loma Larga agregó “hacemos la reunión y la gente determina cuáles son las prioridades. Esto es a través de una reunión, es la gente la que termina decidiendo cuál es la obra prioritaria para la comunidad” (Santiago, entrevista personal, 10 de marzo de 2019).

Por ende, como lo señalan Zepeda y Bravo (2016, p. 45) “la dicotomía gobierno/sociedad se diluye ante la asamblea comunitaria, máxima autoridad dentro de las comunidades, una especie de sociedad-gobierno”. Dicho de otra manera, el tradicional esquema jerárquico de las relaciones de la sociedad y gobierno se disuelve en las comunidades regidas por SNI debido que, en este sistema el poder recae en la asamblea comunitaria. De tal forma, la priorización de obras consiste en una relación horizontal entre sociedad y gobierno como lo señala el Asistente de Salud de La Ciénega:

Hay asambleas donde gana la gente y nos dicen nos vamos por ésta, y tomamos ésta primero y ésta a la segunda, y así se va quedando [...] Es la asamblea, por la misma razón por la voz de la comunidad dicen ¡ésta! y pues se tendrá que hacer, por votación más que nada se somete a votación y si la mayoría dice no, pues no, pero si la mayoría dice ¡ésta es prioritario! adelante (Ramírez, entrevista personal, 10 de marzo de 2019).

Así que, la priorización de obras no se hace de forma unilateral, sino de manera conjunta en asamblea comunitaria como lo asegura la Representante de San Pedro Loma Larga:

Si la Asamblea dice que yo quiero mi techado eso se hace, pero la asamblea es la que manda, aunque diga el municipio [autoridades] yo no puedo aplicar el recurso, simplemente el cabildo no puede

hacer mucho porque la asamblea decide, pues el municipio le tiene que buscar la forma (Santiago, entrevista personal, 10 de marzo de 2019).

Por lo que, la organización de las asambleas queda registrada en los usos y costumbres y no requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento. La asamblea es el poder local caracterizado como órgano consultivo, legítimo y tradicional, en su interior se encuentra un conjunto de ciudadanos quienes deliberan y toman las decisiones de los asuntos concernientes a la vida comunal.

### El Consejo de Desarrollo Social Municipal

El CDSM surge formalmente en Oaxaca en el 2010, año en el que sustituye a la figura del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable. Este proceso fue derivado de la alternancia política en el estado, el cambio de la instancia coordinadora y de los programas federales de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural destinados a impulsar el funcionamiento del consejo (Díaz, 2013). Entre las modificaciones que emanaron en el periodo 2010–2016 fue el cambio de nombre del consejo, actualmente Consejo de Desarrollo Social Municipal.

El CDSM es una instancia para la participación de autoridades, productores organizados y demás agentes de la sociedad en la definición de las prioridades municipales, planeación y distribución de recursos que la federación, estado y municipio destinan para infraestructura básica y proyectos productivos (COPLADE, 2015). En otras palabras, el CDSM representa un mecanismo de participación social, por ende, asocia a diversos actores para la intervención en los asuntos públicos, específicamente aquellos que están ligados al desarrollo social, en este caso el FAISM.

De modo que, el CDSM coadyuva con la autoridad municipal en la identificación, priorización de obras sociales de combate a la pobreza y del desarrollo municipal y destino de los fondos municipales transferidos



del Ramo 33 (Vega, 2010). La intervención de los representantes de la comunidad y el gobierno en la planeación de las acciones debe materializarse en obras que respondan a las necesidades de la población. En el Artículo 65 de la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales (LPDASPM) se establece que el Ayuntamiento podrá convocar a más tardar en el mes de febrero de cada año a los agentes municipales y de policía, representantes de los núcleos rurales, representantes de barrios y representantes de colonias o fraccionamientos legalmente acreditados para integrar el Consejo con el fin de presentar sus necesidades de obra y opinar sobre el carácter prioritario de las mismas, conforme a las aportaciones federales que el municipio recibe en el ejercicio fiscal.

En ese sentido, esta disposición señala, por un lado, la temporalidad en que las autoridades municipales deben integrar el CDSM. Por el otro lado, alude a la conformación plural del CDSM, de tal manera que la ciudadanía del municipio quede equitativamente representada ante el mismo. Para ello, el CDSM integra a distintos representantes de los colectivos municipales. El COPLADE (2015) señala que, además de los representantes establecidos en la LPDASPM, el CDSM debe incorporar con derecho a voz y voto a representantes agrarios, de grupos prioritarios (mujeres y jóvenes), de organizaciones económicas, del sector social y del sector privado y otras autoridades comunitarias (con presencia y domicilio en el municipio).

La creación del CDSM emana de un marco jurídico por lo que se considera como una institución formal. El Consejo funge como garantía de un esquema de gobierno local que da paso a la decisión colegiada a través de grupos organizados en los temas públicos. El Tesorero Municipal de San Andrés Paxtlán argumenta:

La creación del Consejo es en primera porque el Congreso del Estado lo marca en la Ley Orgánica del

Estado de Oaxaca; segunda, porque en cuestión de administración requerimos de un Acta de integración de Consejo; tercera, sin la integración de Consejo nosotros no podemos ejecutar los recursos que nos destina el gobierno federal, sin esa acta nosotros no podemos destinar esos recursos, así lo marca la Ley y así lo tenemos que hacer (Ruiz, entrevista personal, 28 de abril de 2019).

De esta manera, la integración del CDSM responde al cumplimiento de una disposición jurídica para el ejercicio de los recursos públicos del Ramo General 33, Fondo III, y no necesariamente para promover la participación organizada debido que en los SNI de la comunidad la participación está garantizada en las asambleas comunitarias. En este contexto de coexistencia permanente de mecanismos formales e informales cobra sentido la necesidad de conocer las interfaces de PS en este municipio.

El CDSM es una institución formal que funciona como un mecanismo de PS en el municipio de San Andrés, sin embargo, en la realidad el Consejo es un respaldo para la autoridad municipal en la gestión, particularmente en el uso, manejo y destino del recurso del FAISM debido que la toma de decisiones está siempre en última instancia en la asamblea comunitaria reconocida en los usos y costumbres, como lo señala el Secretario municipal:

La decisión es de la asamblea, primeramente, [las obras] se somete a asamblea y esto se lleva al Consejo para la priorización de obras, y ya el que aprueba las actas de priorización es el Consejo completo, pero sabemos que el Consejo viene de la misma ciudadanía propuesto por la ciudadanía (Hernández, grupo de enfoque, 17 de marzo de 2019).

De esta forma, el CDSM hace la aprobación formal de las obras predefinidas en asamblea, así como también lo afirman el Presidente del Comité del Jardín de Niños del Portillo y la Representante de San Pedro Loma larga "es la asamblea la que decide, el Consejo solo da el visto bueno en el sorteo, el tiempo que

toca a las obras" (Olivera, entrevista personal, 10 de marzo de 2019). "Las obras que llegan al municipio para su priorización automáticamente pasan porque es decisión de la asamblea" (Santiago, entrevista personal, 10 de marzo de 2019).

En el Acta de priorización de obras se observa que la participación del Consejo en la priorización de obras es en co-decisión de la asamblea comunitaria. El CDSM es la institución formal que da legalidad al proceso de priorización y su función es la revisión de que las obras cumplan con lo dispuesto en el Catálogo de obras públicas para el FAISM. En consecuencia, las obras seleccionadas en asamblea comunitaria son las que regularmente se ejecutan cuando el Consejo considera que cumple con los lineamientos.

Aunque existe un diálogo entre la autoridad municipal y los miembros del CDSM para la determinación de las obras públicas, la asamblea comunitaria es el órgano máximo de toma de decisiones que implica un esquema de abajo hacia arriba, el Regidor de Policía recalca su relevancia:

Nos regimos por usos y costumbres, si nos rigiéramos por partidos políticos fuera lo que nosotros decidiéramos, pero en este caso no. Por ejemplo, nosotros queremos iniciar a pavimentar una calle y la gente va a decir con qué permiso lo estás haciendo y no nos convocaste, tiene que ser a base de asamblea. Todo lo que se lleva a cabo en Paxtlán nace de la voz de la asamblea (Hernández, entrevista, 17 de marzo de 2019).

En lo que concierne al proceso de selección de obras en la asamblea, el Tesorero municipal señala:

La costumbre, nosotros somos normativos internos, lo que hacen aquí es una asamblea general, el ciudadano es libre de proponer una obra y de ahí se proponen hasta cuatro o cinco de acuerdo a la necesidad de la gente, y de ahí se lleva a votación esas obras. Esas obras se van al Consejo de todos modos las obras que el pueblo seleccione sí van

integradas al acta de priorización de obras (Ruiz, entrevista personal, 28 de abril de 2019).

En ese sentido, la priorización y validación de obras se hacen de acuerdo con el máximo órgano comunitario, mientras que el CDSM se limita a dar a conocer las propuestas predefinidas por la asamblea y participar en el orden de realización de obras con el fin de dar legalidad a la PS para la operación del FAISM.

## Conclusiones

Recientemente se han multiplicado los espacios de información, consulta y participación en el ámbito municipal. La PS es prioritaria para el espacio local dado que contribuye en una gestión democrática, organizada y eficiente. Esta forma de intervención promueve la mediación y negociación entre la sociedad y el gobierno a través de la organización plural de actores sociales en su calidad de representantes de colectivos, quienes hacen llegar la voz y demanda ciudadana al gobierno. Hoy en día se reconoce el papel preponderante del municipio en la atención de las necesidades sociales por su cercanía que guarda respecto a la población. En Oaxaca, los municipios que se rigen por SNI han desarrollado instancias particulares de participación mediante sus formas propias de organización.

La asamblea comunitaria y el CDSM son las principales instituciones que determinan la priorización de obras públicas en San Andrés Paxtlán, Oaxaca; existe una participación legal representada en el CDSM y, a la vez, una participación legítima de la asamblea comunitaria en los usos y costumbres que se caracteriza por ser una forma propia y ancestral de consenso. La asamblea comunitaria es el máximo órgano de toma de decisiones, y por ende, de priorización de obras. En consecuencia, en los espacios locales tanto los arreglos institucionales formales y los informales requieren ser considerados para su análisis como interfaces de participación.

En San Andrés Paxtlán destacan dos instituciones que muestran la persistencia de ser considerados mecanismos de participación social; la asamblea comunitaria con ciertos rasgos culturales y el CDSM sustentado en un marco legal. Estas instituciones formales e informales se nutren y se complementan en la negociación para la priorización de obras públicas del Ramo General 33, Fondo III en su vertiente municipal. El reconocimiento de estas instituciones tiene importantes repercusiones en la relación entre la sociedad y el gobierno en dos sentidos; por un lado, la obligatoriedad del Estado de cumplir y hacer cumplir el marco legal por medio de la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales para integrar el Consejo con el fin de presentar sus necesidades de obra y opinar sobre el carácter prioritario de las mismas y, por el otro, la legitimidad de la asamblea comunitaria al garantizar los derechos de participación social.

La ciudadanía de San Andrés Paxtlán mantiene la posibilidad de crear interlocución con sus autoridades municipales a través de la asamblea comunitaria y, de manera paralela, con una institución formal del Estado que es el CSDM. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos de participación puede ser desigual en el contexto de los municipios indígenas, la asamblea ha tenido un mayor peso como espacio de diálogo y concertación pero, al mismo tiempo, la integración del CSDM cuenta con un fundamento legal necesaria para ejercer el FAISM. En términos de confianza institucional, la asamblea aparece con mayor reconocimiento para los ciudadanos.

Finalmente, resulta útil el análisis centrado en las instituciones formales como en las informales, entendidas como roles, normas, leyes y procedimientos que dan forma a la interacción y convivencia humana dentro de las organizaciones, debido que las comunidades indígenas mantienen sus formas tradicionales de organización política y social que permiten comprender las lógicas de acuerdos

implícitos en las relaciones de los actores en contextos determinados.

## Referencias

- Alaya, J. (1999). *Instituciones y economía: una introducción al neo institucionalismo económico*. México: FCE.
- Alonso, J.A. (2007). Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente. *Revista de la CEPAL*, (93), 63-84.
- Becerra, J. (2015). La participación ciudadana en el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal: los Ayuntamientos de Santiago Ixcuintla y Rosamorada, Nayarit, 2008-2011. (Tesis de maestría). Colegio de la Frontera Norte. México.
- Briceño, L.R., y Ávila, F.O. (2014). De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud. *Espacio Abierto*, 23(2), 191-218.
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cartagena, R., Parra, M., Burguete, A., y López, A. (2005). Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Los Altos de Chiapas. *Gestión y Política Pública*, 1(2), 341-402.
- Cavadias, E. (2001). El nuevo institucionalismo en América Latina. *Ciencias de Gobierno*, 5(10), 11-25.
- Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca [COPLADE]. (2015). Sesión de Integración de Consejo de Desarrollo Social Municipal [diapositivas de Power Point]. Recuperado de [www.coplade.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/5IntegracionCD SM.ppt](http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/5IntegracionCD SM.ppt)
- Díaz, D.V. (2013). La alternancia política y su impacto en el funcionamiento de los consejos municipales de San Miguel Suchixtepec y San Andrés Paxtlán.

- (Tesis de licenciatura). Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlán, Oaxaca.
- Gallardo, G.E. (2012). Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México Polis. *Polis Revista Latinoamericana*, 11(31), 1-13.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(4), 725-740.
- Hernández, H. (17 de marzo de 2019). Entrevista de Márquez Ríos, E. al Secretario municipal 2017-2019 de San Andrés Paxtlán, Oaxaca.
- Hernández, L. (17 de marzo de 2019). Entrevista de Márquez Ríos, E. al Regidor de policía 2017-2019 de San Andrés Paxtlán, Oaxaca.
- Hevia, F., y Isunza, E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En Alberto J. Olvera (Coord.). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS.
- Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008 [INDH]. (2007). Capítulo 1 Institucionalidad para el Desarrollo Humano. Panamá.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO]. (2015). Dictamen por el que se identifica el método de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de san Andrés Paxtlán. Recuperado de [http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca\\_digital/81N.pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca_digital/81N.pdf)
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*. Buenos aires: CLACSO.
- Lizcano, F. (2012). Democracia directa y democracia representativa. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 60, 145-175.
- Long, N. (1999). The Multiple Optic of Interface Analysis, Background Paper on Interface Analysis, Unesco.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*. México: CIESAS.
- Maldonado, A.B. (2015). Perspectivas de la comunalidad en los pueblos indígenas de Oaxaca. *Bajo el volcán*, 5(23), 151-169.
- Martínez, A. (2013). Los Sistemas Normativos Indígenas en el marco del pluralismo jurídico. Un análisis desde los derechos indígenas. *Derecho Político*, (86), 411-444.
- Norgaard, S. (1996). Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis. *European Journal of Political Research*, (29), 31-57.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: FCE.
- Olivera, A. (10 de marzo de 2019). Entrevista de Márquez Ríos, E. al Presidente del comité del jardín de niños del Portillo Paxtlán. San Andrés Paxtlán, Oaxaca.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-CRIM-FCE.
- Ostrom, E., & Ahn, T.K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y

- acción colectiva. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 155-233.
- Prats, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 121-148.
- Prelot, M. (1992). *La ciencia política*. Argentina, Buenos Aires: EUDEBA.
- Ramírez, R. (10 de marzo 2019). Entrevista de Márquez Ríos, E. al Asistente de salud de la Ciénega Paxtlán. San Andrés Paxtlán, Oaxaca.
- Restrepo, I.D. (2001). Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil. *Revista de salud pública*, 3(3), 245-267.
- Ruíz, J. (28 de abril 2019). Entrevista de Márquez Ríos, E. al Tesorero municipal 2017-2019 de San Andrés Paxtlán, Oaxaca.
- Santiago, R. (10 de marzo 2019). Entrevista de Márquez Ríos, E. al Representante de San Pedro Loma Larga 2017-2019. San Andrés Paxtlán, Oaxaca.
- Sartori, G. (1993) *¿Qué es la Democracia?: Definir la democracia*. México: UNAM.
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL]. (2018). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018. Recuperado de [http://sisplade.oaxaca.gob.mx/indicadorescoplade/fichasesol2018/informe\\_municipal\\_20095.pdf](http://sisplade.oaxaca.gob.mx/indicadorescoplade/fichasesol2018/informe_municipal_20095.pdf).
- Sorribas, P.M., y Garay, R.Z. (2014). La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa. *Aportes desde un enfoque psicosocial Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 10(2), 39-69.
- Vega, E.M. (2010). Guía práctica del coordinador(a) de desarrollo social. Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios. Recuperado de <http://cefimslp.gob.mx/.pdf>
- Villarreal, M. (2010). Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político. Recuperado de [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)
- Zepeda, E., y Bravo, R. (2016). Prácticas Comunitarias como Patrimonio Cultural Inmaterial: Tres Casos de Comunidades en Oaxaca, México. *Salud y Administración*, 4(9), 41-50.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM.

**Recibido:** 21 de octubre de 2019

**Corregido:** 21 de enero de 2020

**Aceptado:** 24 de junio de 2020

**Conflicto de interés:** No existe conflicto de interés