



Los Sistemas Normativos Indígenas en tiempos del Gobierno Abierto. Perspectiva municipal en Oaxaca

Indigenous Regulatory Systems in times of Open Government. Municipal perspective in Oaxaca

Christian Arturo Cruz Meléndez*
Lauro Domingo Santiago Martínez**

Recibido: 06 de octubre de 2020
Aceptado: 19 de noviembre de 2020

Resumen:

El Gobierno Abierto tomó auge a partir del memorando de Barack Obama en 2009, y se convirtió en una tendencia, filosofía y/o paradigma de la Administración Pública, sustentada en tres pilares: Transparencia, Participación y Colaboración, y posteriormente se agregó la Rendición de Cuentas. México se unió al auge del Gobierno Abierto, con un liderazgo del ámbito nacional y subnacional, pero más rezagado a nivel municipal. Este rezago es más visible en los municipios de Sistemas Normativos Indígenas, como lo son 417 de los 570 del estado de Oaxaca, los cuales tienen un régimen jurídico, político y administrativo, reconocido desde la constitución, que les permite auto determinarse de acuerdo con usos y costumbres con muchos años de existencia. Por sus características, su incursión al Gobierno Abierto es por un lado, un camino complicado por limitaciones y costumbres contrarias a los principios del paradigma moderno; y por otro, tienen un camino recorrido por los usos y costumbres que hacen que el Gobierno Abierto, no les sea del todo ajeno y les facilite transitar hacia este objetivo.

Palabras claves:

Gobierno municipal, usos y costumbres, Oaxaca, Transparencia, Participación, Colaboración, Rendición de Cuentas

Abstract:

The Open Government boomed from the Barack Obama memorandum in 2009, and became a trend, philosophy and / or paradigm of Public Administration, based on three pillars: Transparency, Participation and Collaboration,

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública (FCPyS-UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel Candidato 2018-2021. Catedrático CONACYT-UNSI, División de Estudios de Posgrado. <http://orcid.org/0000-0002-6105-9167>, Correo electrónico: cacruzme@conacyt.mx.

** Licenciado en Administración Municipal y Estudiante de la Maestría en Gobierno Electrónico por la Universidad de la Sierra Sur. Correo electrónico: cramegaf_1577@outlook.com

and later accountability was added. Mexico joined the rise of Open Government, with leadership at the national and subnational levels, but lagging further behind at the municipal level. This lag is more visible in the municipalities of Indigenous Normative Systems, such as 417 of the 570 in the state of Oaxaca, which have a legal, political and administrative regime, recognized since the constitution that allows them to determine themselves according to uses and customs with many years of existence. Due to its characteristics, its incursion into Open Government is, on the one hand, a complicated path due to limitations and customs contrary to the principles of the modern paradigm; and on the other hand, they have a path traveled by the uses and customs that make Open Government not completely alien to them and make it easier for them to move towards this objective.

Key words:

Municipal government, uses and customs, Oaxaca, Transparency, Participation, Collaboration, Accountability.

1. Introducción

México ha sido un impulsor del Gobierno Abierto desde que inició este moderno enfoque de Administración Pública. A nivel nacional se unió a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), creó instituciones, marcos legales y herramientas para el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Incluso presidió la AGA de 2014 a 2016.

México como país federal, tiene 32 entidades federativas, las cuales también deben implicarse en los principios del Gobierno Abierto. A nivel de entidades federativas, también hay avances representativos, también se crearon instituciones, marcos legales y herramientas. De esta forma, el liderazgo del Gobierno Abierto en México recae en los ámbitos federales y estatales, pero existe un tercer ámbito de gobierno, el municipal o local.

En este orden gubernamental, el camino hacia el Gobierno Abierto ha sido más complicado, sobre todo para los que presentan desventajas institucionales, presupuestales, sociales, administrativas, económicas, culturales y hasta tecnológicas. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020), existen 2470 municipios, entre los que se da una diversidad en tipologías y en el desarrollo de estos en los aspectos mencionados.

Entre las 32 entidades federativas, Oaxaca es la que mayor número de municipios concentra, con 570, los cuales son diversos y complejos. Presentan amplios rezagos en desarrollo económico, social, administrativo, en acceso a las TIC; a la vez que son municipios de gran pluralidad cultural, étnica y lingüística. Otra característica particular de los municipios oaxaqueños, es que 417 pertenecen a los Sistemas Normativos Indígenas (SNI), lo cual les da de manera constitucional, el derecho de mantener las formas de organización y gobierno que han tenido desde hace mucho tiempo. Ejemplo de esta diferenciación es su periodo de gobierno (no en

todos es de tres años), la forma de elección de sus autoridades, la presencia de ciertas instituciones como el consejo de ancianos, la asamblea y el sistema de cargos, que son propias de estos municipios, y prácticas como el tequio.

A pesar de su régimen diferenciado, los municipios SNI, pueden y deben sumarse a los principios del Gobierno Abierto. Por un lado tienen que cumplir con las obligaciones legales con la transparencia y rendición de cuentas, de las que no están eximidos. Por otro, sus usos y costumbres hacen que la transparencia y la rendición de cuentas no sean ajenas o novedosas para estos municipios.

El Gobierno Abierto en México se ha construido de arriba hacia abajo, de lo federal pasando por lo estatal y por último lo municipal. Sin embargo, se puede pensar en una construcción bidireccional, donde la segunda dirección sea de abajo hacia arriba, empezando por lo que tengan que aportar los municipios

Y es precisamente el propósito de este trabajo, hacer una reflexión sobre el municipio de Sistemas Normativos Internos en el estado de Oaxaca y su relación con el Gobierno Abierto. El estudio es de tipo exploratorio, descriptivo y cualitativo, pues se introduce a un tema poco estudiado como lo es la relación entre Gobierno Abierto y los Municipios de Sistemas Normativos Internos.

Como técnica de investigación se utilizó fundamentalmente la revisión documental de la literatura especializada en los temas mencionados. Se analizan sus características y se identifican fortalezas y debilidades para incorporar a estos municipios al nuevo paradigma o modelo de administración pública, respetando y tomando como base o antecedente a sus usos y costumbres.

Primero se hace una breve pero concreta revisión teórica al Gobierno Abierto, dejando en claro su esencia y las diversas posturas que hay al respecto. También se definen sus cuatro pilares. Posteriormente se revisa lo que son los Sistemas Normativos Indígenas, se explica en qué consiste este régimen, sus instituciones y por qué encierran tanta complejidad. Posterior a esto, se analizan los pilares del Gobierno Abierto a la par de estos sistemas normativos, para detectar cuáles son los pilares fuertes y cuáles son los pilares débiles. Y por último otros factores de incidencia en el camino de la incorporación de los principios del Gobierno Abierto en los municipios de Sistemas Normativos Indígenas.

2. Marco teórico

2.1 Gobierno abierto, la visión desde 2009

En 2009 el presidente estadounidense Barack Obama lanzó el llamado “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto”, mediante el cual instruía a las agencias gubernamentales a orientar su rumbo con base en tres principios: Transparencia, Colaboración y Participación (Obama, 2009). Es importante mencionar este memorando, pues se considera un hecho que dio como resultado un nuevo enfoque y/o tendencia de la administración pública, tanto en su práctica como en su estudio, con la etiqueta del Gobierno Abierto.

Desde entonces inició un auge para adoptar en la praxis de las administraciones públicas, los principios del “nuevo” paradigma e igualmente desde la academia han surgido visiones, debates, y teorías que explican qué se debe entender o incluso que no es Gobierno Abierto. Se están rebasando la década de estudios y puesta en marcha de este paradigma, y hay una amplia literatura, sin llegar a un consenso total sobre cómo se debe comprender este concepto y además cuáles son los elementos que constituyen a un Gobierno Abierto, el cual “se ha consolidado como uno de los tópicos preferentes de la discusión académica sobre administración y políticas públicas” (Barria, et al., 2019:3).

Para la OCDE (2016), la definición de Gobierno Abierto depende del contexto político, social y cultural en el que se desenvuelvan las acciones y políticas, a lo que se podría agregar los objetivos que se tengan en su implementación (orientado a uno o varios pilares en su conjunto), e incluso desde qué punto de vista se está: “aluvión de tecnólogos, politólogos y sociólogos se lanzaron simultáneamente a elucubrar sobre los contenidos y alcances que debería tener el concepto de gobierno abierto, así como sobre sus diferencias con otros modelos o enfoques” (Ozslak, 2015:24). Adicionalmente, señala Sandoval (2018), existe el reto de comprender qué es Gobierno Abierto para poder implementarlo.

Al respecto, se han hecho desde diferentes sectores, valiosos esfuerzos para dar a entender el concepto y la esencia de Gobierno Abierto. Así, se tienen los trabajos de Ramírez-Alujas (2011) (2014), que lo define como un nuevo paradigma que cambia los modelos de gobierno y la relación de este con la sociedad; igualmente Ramírez-Alujas y Güemes (2012), lo entienden como una promesa de reinversión de la gestión pública y fortalecimiento de la ciudadanía; Sandoval (2015) menciona que hay tres derroteros en construcción teórica y conceptual: 1) libertad de información, 2) información gubernamental como herramienta, y 3) datos abiertos, y agrega que la tecnología es fundamental para la implementación del Gobierno Abierto.

El argumento de Sandoval (2015) se puede encontrar refutado entre quienes no consideran necesario o indispensable un elemento tecnológico para lograr Gobiernos Abiertos, (Ozslak, 2015) (López, 2013) (Ramírez Alujas & Dassen, 2012); e igualmente se nota un sesgo hacia el pilar de transparencia, y al respecto Ruvalcaba, Criado & Gil-García (2018), señalan que no sólo la transparencia y el acceso a la información son suficientes para la apertura gubernamental, sino que también es necesario que existan mecanismos de participación y colaboración.

Retomando el aspecto del uso de las TIC, es inevitable mencionar que estas herramientas han sido facilitadoras de los objetivos del Gobierno Abierto, y de ahí surge la relación estrecha con el Gobierno Electrónico, tan es así, que se llega a confundir a pesar de estar ante conceptos diferente, en palabras de Cruz-Rubio (2015:10), “el gobierno electrónico no implica cambios en los valores ni en los principios que rigen el desempeño y prioridades del sector público, sino que fundamentalmente, destaca el uso de las tecnologías con la finalidad de elevar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales y la prestación de los servicios públicos”, y reafirma lo anterior, señalando que en el Gobierno Abierto las TIC son un medio no fin; por ejemplo, un portal de transparencia focalizada, donde lo importante es el acceso a la información y no la plataforma tecnológica en sí misma.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) auspició la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIG), en donde lo define como “mecanismos y estrategias para la gobernanza pública y el buen gobierno” (CLAD, 2016). Esta organización, de acuerdo con la investigación mencionada de Barría, González-Bustamante, & Cisternas, ha sido mediante sus congresos y revista, una impulsora y referente del Gobierno Abierto en la región de habla hispana. Es justo decir que, con esta carta se agrega un cuarto pilar al Gobierno Abierto, la rendición de cuentas, que siempre aparecía como elemento vinculado a los otros tres pilares.

2.2. Los Pilares

El memorando del Presidente Obama señaló los principios de un Gobierno Abierto, que a la postre se reconocerían como pilares del mismo (figura 1), los cuales así han sido reconocidos por la literatura, y una posterior institucionalización en la Carta Iberoamericana del CLAD, que como se ha mencionado agregó uno más. De esta forma se retoman los siguientes pilares que sustentan al Gobierno Abierto:

Transparencia (saber): Se relaciona con la información considerada como pública, y que está a disposición del público en general. Las leyes de transparencia señalan cuál es el tipo de información y quiénes los sujetos obligados a transparentar. No se debe confundir con el acceso

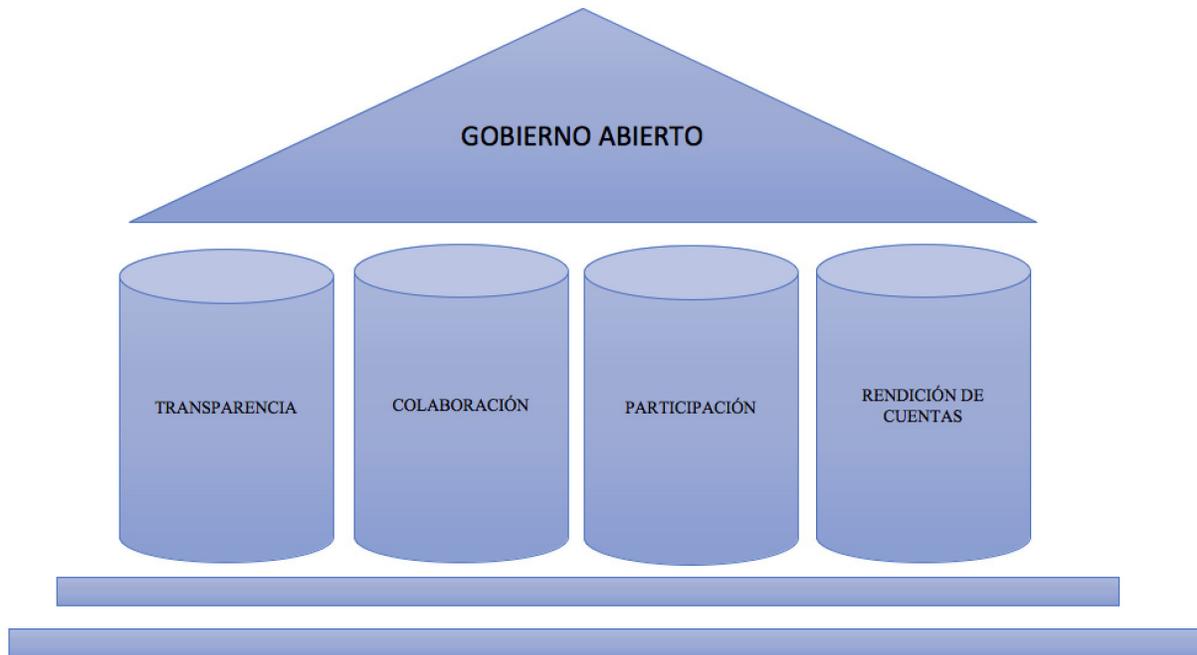
a la información, que es el derecho humano que garantiza el ejercicio de la transparencia. Ambos conceptos están vinculados con el principio de “Máxima Publicidad”, según el cual “es pública toda la información en posesión de cualquier órgano del Estado mexicano en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal). Este principio rompe con las concepciones patrimonialistas o cerradas de la información gubernamental, y establece un principio democrático básico que consiste en que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público” (López-Ayllón, 2006:264).

Participación (tomar parte): Se ha entendido la participación como involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones de interés público, así como en el proceso de políticas públicas, antes reservado para el gobierno. Este pilar puede verse desde la perspectiva de un derecho, a la vez de una obligación (CLAD, 2009), en la que los ciudadanos tienen voz y voto, y también responsabilidad.

Colaboración (contribuir). Al igual que la Participación, la Colaboración implica involucramiento de sectores no gubernamentales, y un sentido de responsabilidad y cooperación. Sin embargo, este pilar trasciende el sentido de la Participación, y para este trabajo es importante señalar esto, pues hay una delgada línea que las diferencia a las dos y esa línea debe remarcar. De acuerdo con Prieto & Ramírez-Alujas (2014), es muy difícil separar la Participación de la Colaboración, o definir que es primero, incluso para los expertos. Aquí se propone para diferenciar ambos pilares, las herramientas mediante las cuales se implementan. Se participa en consultas, votaciones, asambleas, es decir en aquellas prácticas donde se emite una opinión, una propuesta o un voto; por otra parte colaborar trasciende esto, pues implica poner un esfuerzo no sólo de decisión, sino de contribución, lo que va más allá del sentido de la participación; se aporta experiencia para ejecutar una labor o se genera un producto terminado y que tenga valor público. Es importante dejar en claro que no se empata el sentido actual de la Colaboración con el Tequio, sólo se encuentran elementos del segundo que sirva como bases al primero.

Rendición de Cuentas (responsabilizarse). El último pilar reconocido del Gobierno Abierto, refiere a “las normas, procedimientos y mecanismos institucionales -como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido” (CLAD, 2016:6). Con la Transparencia es posible saber qué se hizo, con qué se hizo, y la Rendición de Cuentas, explicar por qué se hizo.

Figura 1. Enfoque actual de Gobierno Abierto



Fuente. Elaboración Propia

Esta breve revisión conceptual se hizo con el objetivo de mostrar la diversidad y amplitud de enfoques y visiones que en 10 años se han creado para definir lo que es Gobierno Abierto, y también poder hacer un posicionamiento sobre dicho concepto, para los fines del presente trabajo. Así, el Gobierno Abierto es aquel que mediante políticas públicas:

Crea mecanismos de transparencia y para el ejercicio de acceso a la información.

Establece mecanismos de rendición de cuentas, desde la toma de decisiones hasta el final de una política pública.

Se crean mecanismos de diálogo bidireccional entre los actores involucrados en una política pública, dejando de ser los asuntos públicos exclusivos del poder gubernamental.

Se establece un trabajo coordinado en la implementación de políticas públicas y no solo en la toma de decisiones.

Aprovecha el conocimiento de la sociedad en la resolución de problemas y el diseño de políticas públicas.

Se hace uso de herramientas tecnológicas y de innovación que sirven como medio para la apertura gubernamental.

2.3 ¿Un nuevo paradigma?

Anteriormente se señaló al Gobierno Abierto como un “nuevo” paradigma, entrecomillando el adjetivo. Esto por los cuestionamientos acerca si de verdad se está ante algo nuevo e inédito, incluso se dice que “el término GA comenzó a ser utilizado mucho antes de que alguien decidiera convertirlo en un concepto” (Ozslak, 2015:27) Desde 2003, la OCDE en su Informe llamado Un Gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil, apuntaba la necesidad de gobernar bajo los principios de Rendición de Cuentas, Transparencia y Apertura; por su parte (Ramírez-Alujas, 2011) ubica antecedentes en países británicos desde los años 70 del siglo XX en el contexto británico. Sin embargo, como ya se ha mencionado el memorando de Obama en 2009 es un punto de inflexión, un antes y después del estudio y comprensión de lo que engloba lo que se puede entender por Gobierno Abierto, el cual se sustenta de pilares que no son para nada modernos pero que en conjunto forman un nuevo paradigma del ejercicio del gobierno. Por mencionar algunos antecedentes de cada pilar, se pueden clasificar en, hitos, prácticas, y usos y costumbres, que se suscitaron por separado y no se unieron sino hasta 2009.

Un hito por ejemplo se dio en Suecia cuando se creó la primera Ley de Transparencia desde 1766, y en México, esto pasó hasta 2003; una práctica o conjunto de prácticas son identificadas por Font (2004), quien señala las encuestas deliberativas de Estados Unidos y Gran Bretaña, los jurados ciudadanos de Israel y Nueva Zelanda, o los referéndums en diversos países europeos. En cuanto a usos y costumbres esta se entiende de acuerdo con los atributos que da Stavenhagen (1992) como formas de conducta, aceptadas por una comunidad, que se mantienen por un periodo de tiempo largo, con un sistema de convivencia y sanciones, así como un sistema de jerarquías y cargos. Ejemplo de esto son los Sistemas Normativos Indígenas en los municipios de Oaxaca.

3. Sistemas Normativos Indígenas

Antes de abordar qué son los Sistemas Normativos Internos, es necesario contextualizar brevemente la situación municipal del estado de Oaxaca. Esta entidad es la que más municipios tiene con 570, de los cuales 417 son regidos por los Sistemas Normativos Indígenas, también conocidos por usos y costumbres. Además es un estado caracterizado por ser multiétnico, donde coexisten lenguas y culturas, incluso de manera simultánea en un mismo territorio, lo

que también lo hace pluricultural (Bernabé, 2012); la misma Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO) reconoce (artículo 16) 15 etnias indígenas a saber: Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huaye, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahuatl, Triqui, Zapoteco y Zoque.

Un elemento para comprender a los Sistemas Normativos Indígenas (SNI), es que se rigen bajo un régimen diferenciado del resto de los municipios, que no contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pues el artículo 2° de la carta magna reconoce la existencia de este régimen, es decir jurídicamente, coexisten dos sistemas de derechos dentro de una nación, uno el derecho positivo, señalado por la CPEUM y los ordenamientos derivados de esta, y por otro lado, el derecho consuetudinario que rigen a los 417 municipios del estado de Oaxaca, donde es reconocido el autogobierno y autodeterminación de estos pueblos (Kymlicka, 1996).

Los municipios SNI tienen diferencias con el resto de los municipios. Una de estas, por ejemplo, es la duración de su periodo de gobierno, pues este puede ser de 1, 1.5 y 3 años, y también varía el proceso de elección de sus autoridades. Mientras los municipios de sistema de partidos realizan las elecciones con urnas y boletas, en los de SNI, existen formas como la votación a mano alzada, la aclamación, el pizarrón y el pelotón (IEEPCO, 2016).

¿Cuáles son las prácticas que son propias de los municipios en SNI? Al ser un sistema de autodeterminación y autogobierno, estos municipios tienen costumbres y tradiciones para ejercer su autoridad dentro de los marcos legales existentes y prácticas que han permanecido por mucho tiempo, entre los cuales se pueden rescatar los siguientes:

Sistema de Cargos, entendido como “un concepto social, y a una jerarquía de comisiones, mediante la cual el individuo, por escalafón ocupa cargos que abarcan la administración pública, civil y religiosa. Esta jerarquía supone un ascenso de creciente responsabilidad y prestigio. Es el eje de la vida Política de las comunidades y es una parte importante del sentido de pertenencia a la comunidad” (IEEPCO, 2016:25). En algunos municipios cumplir con los cargos es requisito para tener la ciudadanía en la comunidad.

El Tequio, mediante el cual los integrantes de la comunidad “participan en las decisiones y la ordenación interna, y deben dar cumplimiento de un servicio público en el que todos de alguna manera colaboran mediante instrumentos de solidaridad social” (Bustillo, 2016:71). El tequio “constituye la fuente creadora del desarrollo en la comunidad” (López & Barajas, 2018:58). Aquí se puede rescatar el proceso de toma de decisiones y sobre todo la palabra “colaboran”.

La cooperación, contribuciones o “cuotas”, referidas a aportaciones en beneficio de la comunidad y son “requisito para adquirir derechos y tener acceso a los cargos de los ayuntamientos, es decir, el hecho de que no cooperen puede tener como consecuencia que no se permita ocupar cargos en los cabildos por haber incumplido” (Bustillo, 2016:74).

La Asamblea, mediante la cual “se define la voluntad comunal a través de la deliberación y la toma de decisiones a las que generalmente se llega por consenso” (Hashemi-Dilmaghani & González, 2014:59).

4. El Municipio de Sistemas Normativos Indígenas en el Marco del Gobierno Abierto

México (desde el ámbito nacional o federal) ha sido uno de los principales impulsores del Gobierno Abierto. Desde 2009 se unió a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), un acuerdo internacional con el objetivo de:

Propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos. En todos los países adscritos, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto (CEPAL, 2020).

México elaboró planes de acción, un tablero de seguimiento de cumplimiento de compromisos, e incluso presidio la AGA de 2014 a 2016. A nivel nacional resaltan la creación de un organismo autónomo para la transparencia IFAI¹, convertido en 2014 en INAI²; también la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP) y las reformas constitucionales de 2014, artículo 6°, que fortalece el derecho al acceso a la información.

A nivel estatal, Oaxaca tiene también la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca y su Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (IAIPO).

En cuanto a los municipios, incluidos los de SNI, estos son sujetos obligados a la Transparencia, de acuerdo con los ordenamientos antes mencionados, y no se hace ninguna exclusión

¹ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

por ser municipio de esta tipología. Por otra parte en los SNI, existen elementos que tienen que ver con la Colaboración y la Participación. Igualmente son sujetos de Rendición de Cuentas (horizontal), mediante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (OSFEO), y de acuerdo a Juan-Martínez (2019), con figuras como la Asamblea Comunitaria, la Contraloría Social y el Consejo de Ancianos, se da el proceso de Rendición de Cuentas (vertical).

Para explorar las bases para llegar al Gobierno Abierto en estos municipios, se propone una revisión de acuerdo con los pilares.

Transparencia. Como se ha mencionado, los municipios, todos, incluidos los SNI son sujetos obligados, en tanto que utilizan recursos públicos y están obligados a transparentarlos y tener la información a disposición de la ciudadanía. No hay excepciones, y para cumplir deben crear los mecanismos necesarios. La transparencia se ha apoyado mucho en la tecnología, los portales de internet, las plataformas para transparencia focalizada, los datos abiertos y las redes sociales digitales, que han sido facilitadores para el cumplimiento de este pilar.

Sin embargo, los municipios en Oaxaca presentan una amplia brecha digital, que les impide tener estas tecnologías disponibles. De acuerdo con Vázquez (2020), solo 23 municipios de los 570 tienen un portal web de gobierno, y de estos sólo 7 son de los SNI. En este caso el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca (IAIP) actúa de manera subsidiaria a través del Sistema de Transparencia Municipal del Estado de Oaxaca (SITRAM), plataforma tecnológica de la cual disponen aquellos municipios sin acceso o conocimiento de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), para publicar la información a la que están obligados por ley. El estudio de Vázquez, señala que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los municipios es muy bajo, y que se puede atribuir a las dificultades de “la transición de los métodos tradicionales a los medios electrónicos en los que evidentemente existe un rezago institucional, sobre todo en el conocimiento de las normatividades que aplican al municipio y también definitivamente en la escasa voluntad política” (2020:64).

Participación. Habiendo definido el límite de la participación en la toma de decisiones o el diseño de una política pública, además al ser municipios (muchos de ellos pequeños en extensión y poca población), se convierten en un espacio más directo y rápido para este pilar. El municipio de Sistemas Normativos Indígenas “mantiene formas propias de tomar decisiones, resolver conflictos por medio de “asambleas”, reuniones donde se discuten los problemas del pueblo y se les busca una solución” (Dalton, 2012:127), y complementa la autora señalando que esta asamblea es la máxima autoridad en estos municipios, y sus resoluciones son indiscutibles. El tener la figura de la asamblea es una base importante para el pilar de la Participación y se for-

talece aún más al ser una costumbre con muchos años de existencia. Es importante decir que la Participación en este caso es la que se enfoca en los asuntos públicos de los municipios, más allá de procesos electorales.

Colaboración. Es otro pilar que también se puede considerar que tiene antecedentes y sustento importante en los SNI. Como se ha visto, la población en estos municipios tiene un arraigo y un sentimiento de pertenencia y una conciencia de identidad (Bustillo, 2016). Incluso hay elementos de coerción para motivar prácticas de colaboración en algunos municipios. El Tequio, implica una contribución activa de la población, que fue ideado como una forma de involucramiento de los miembros de la comunidad, incluso como una forma de ganar la ciudadanía. No se pretende equiparar al tequio con el pilar de la Colaboración, pero sí retomar elementos que puedan ser comunes a ambos, pues en un sentido general los dos implican, contribuciones o cuotas económicas, o en forma de trabajo colectivo para una comunidad.

Rendición de Cuentas. La existencia de los SNI implican la coexistencia de dos sistemas jurídicos, como se mencionó anteriormente, los del derecho positivo y los del derecho consuetudinario, por lo tanto, también existen instituciones emanadas de ambos marcos legales. Al igual que con la Transparencia, los municipios SNI están obligados a rendir cuentas de manera horizontal, es decir a órganos de fiscalización y contraloría, y a sus propias instituciones creadas desde su autonomía: y también deben rendir cuentas de manera vertical, dando explicaciones a los ciudadanos. Hacia las instituciones externas de los usos y costumbres, como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (OSFE), o la Contraloría Social, que son instrumentos “elaborados desde instancias estatales es su falta de pertinencia cultural. Las reglas de operación, indicadores de resultados, instrumentos técnicos, portales informativos, entre otros, tienen elementos ajenos a la cultura de las comunidades indígenas” (Juan-Martínez, 2019:120), lo cual se puede considerar un limitante o reto a superar para una efectiva rendición de cuentas. Al respecto, la OSFE lleva un registro de municipios cumplidos e incumplidos en cuanto a la presentación de la Cuenta Pública³, siendo en 2019, 429 de los 570 los que cumplieron con esta obligación. En cuanto a las instituciones propias de los sistemas normativos, la Asamblea Comunitaria es la instancia ante la que se da un ejercicio de rendición de cuentas, no sólo por motivos legales, sino también por los lazos de tradición y pertenencia a las costumbres.

³ Es el documento mediante el cual el ayuntamiento cumple con la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales. La cuenta pública representa una evaluación financiera de todas las acciones del gobierno municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos (INAFED, s.f.)

5. Sistemas Normativos Indígenas, pilares débiles, pilares fuertes

Como se puede observar, la esencia del enfoque actual del Gobierno Abierto no está alejada de los Sistemas Normativos Indígenas, incluso algunas prácticas de estos se pueden considerar como antecedentes de los pilares, aunque sean unos más fuertes que otros. A continuación se hace un análisis al respecto.

Pilares fuertes. Se pueden poner en este grupo a la Participación y la Colaboración, pues muchas prácticas de los SNI se basan en estos pilares, aunque no eran enfocados a lo que ahora se conoce como Gobierno Abierto, lo que remite al argumento de Oszlak (2015), en el sentido de que este concepto existe desde antes que se le diera nombre. También hay que mencionar que estos pilares se facilitan en espacios locales, de mayor cohesión, mayor proximidad entre gobierno y sociedad, y adicionalmente a los municipios SNI, un fuerte sentimiento de pertenencia y responsabilidad, “entre más pequeña la población, más directa la relación, y entre más grande más indirecta. Entre más pequeño el municipio, más contacto entre el munícipe y su población” (Dalton, 2012:550). La Redición de Cuentas también se puede considerar presente en estos municipios, en cuanto al diálogo que hay entre la comunidad y sus autoridades, y las asambleas son un medio para esto. Quizá habría que reforzar los procesos de Rendición de Cuentas ante autoridades externas como los órganos de fiscalización.

Pilar débil. En esta categoría se puede ubicar a la Transparencia. La existencia de este pilar se da en gran parte por las obligaciones legales que marcan las respectivas leyes y ordenamientos, y aun así se mantiene débil. También influyen las cuestiones culturales, pues el desarrollo de los SNI se dieron en contextos autoritarios (Fox, 2007), que no están acostumbrados a transparentar. La Transparencia se ha apoyado mucho en plataformas tecnológicas para sus objetivos, y esto es algo limitado en el estado de Oaxaca, el cual padece de una amplia brecha digital. De acuerdo con la ENDUTIH⁴ del INEGI, sólo 62% de los habitantes de Oaxaca tienen acceso a internet, siendo el penúltimo lugar sólo superando a Chiapas, aunado al poco avance de Gobierno Electrónico, con herramientas como Sitios Web o Aplicaciones para teléfono móvil (Soto, 2018).

⁴ Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Hogares.

Figura 2. Gobierno Abierto y sus pilares en municipios de Sistemas Normativos Indígenas



Fuente: Elaboración Propia.

6. Otros puntos a considerar hacia el Gobierno Abierto en los municipios de Sistemas Normativos Indígenas

Hay puntos a considerar en el camino de los municipios de SNI para que estos puedan ser considerados Gobiernos Abiertos. Si bien tienen avances y áreas de oportunidad, hay que considerar retos a superar.

Cambio Cultural. Autores como Llinares (2010) señala que para lograr un Gobierno Abierto, se requieren cambios en las administraciones públicas de tipo cultural, organizativo, procedimientos, y en la forma de relacionarse con las personas. Esto implica romper con estructuras organizacionales y patrones culturales arraigados por muchos años, como la discriminación hacia la participación de la mujer, la cual en estos municipios es muy limitada (Bustillo, 2016). Otro aspecto es que se contradicen algunas cuestiones constitucionales, por ejemplo, el artículo 35 de la CPEUM señala que el voto debe ser secreto, lo cual no sucede en municipios donde las votaciones se realizan a mano alzada; e igualmente se mantienen prácticas de autoritarismo, caciquismo y exclusión (Recondo, 2013).

Brecha Digital. Los pilares de Transparencia y Rendición de Cuentas se han apoyado en herramientas tecnológicas, tales como portales web, ya sean de gobierno o plataformas especializadas en transparencia como el mencionado SITRAM o la Plataforma Nacional de Trans-

parencia. Sin embargo en Oaxaca y sus municipios existe el problema de la brecha digital, que limita la utilización de las TIC para el Gobierno Abierto. El problema a superar es la poca presencia de Gobierno Electrónico en los municipios SIN (por ejemplo contar un sitio web oficial de gobierno), y la poca utilización de ayudas alternativas como el SITRAM.

Conflictividad. Los municipios de SNI en Oaxaca presentan un alto nivel de conflictividad, que aunado a la corta duración de sus periodos de gobierno, pueden limitar el diseño e implementación de políticas públicas. Un motivo de los conflictos son los resultados electorales, registrando en 2020, 342 conflictos en las comunidades y municipios indígenas, los cuales han generado violencia y hasta muertes (Zavala, 2020). Otras causas de conflictos municipales en los municipios SNI son las siguientes, según señalan González & Martínez (2011):

Recursos financieros que se otorgan a los municipios a partir de la creación de los ramos 33 y 28; recursos naturales del municipio; intromisión de partidos políticos; cambio socio-cultural de las comunidades; cambio de sus sistemas normativos internos; problemas y divisiones por religión; las elecciones de diputados locales y federales, gobernador y presidente; y la exigencia de participar en las elecciones por parte de las agencias, vecindados y mujeres.

7. Conclusiones

¿Los municipios SNI en Oaxaca están listos para el Gobierno Abierto?

Los Sistemas Normativos Internos que rigen a la mayoría de los municipios en el estado de Oaxaca, no son incompatibles con los postulados del enfoque actual de Gobierno Abierto, incluso se puede considerar que hay prácticas propias de los usos y costumbres que pueden ser una base para los pilares del paradigma aquí estudiado.

Estos municipios SNI están llenos de particularidades, problemáticas retos y obligaciones, pero a pesar de esto, su camino al Gobierno Abierto tiene algunas fortalezas, que no lo harían ajeno. Por otro lado, también se presentan muchos retos y limitaciones en los que deben de trabajar por sí mismos y también en cooperación con otros ámbitos de gobierno y sectores no gubernamentales.

Desde el punto de vista de un Gobierno Abierto sustentado en los cuatro pilares reconocidos por la comunidad de estudiosos del tema y previamente abordados en el presenta trabajo, se puede observar que no todos tienen la misma solidez, que algunos tienen más tiempo de estar presentes en estos municipios, lo que confirma que los pilares, aunque antiguos, dieron origen a un moderno paradigma.

El Gobierno Abierto es una obligación señalada por marcos legales, como leyes de transparencia y rendición de cuentas, que no exentan o excluyen a los municipios SNI. Se pueden considerar al pilar de Transparencia como el más débiles y recientes en estos gobiernos locales, y que significan una (difícil) ruptura de patrones culturales en el ejercicio de la administración pública de los municipios SNI. El rumbo en estos pilares lo tiene señalado el marco normativo: publicar información, permitir el acceso a la misma y explicar las decisiones y el uso de recursos. El reto aquí es un cambio cultural y hasta la adquisición de nuevas formas de trabajar. Las herramientas también se tienen, por ejemplo los portales web y otras TIC, pero con el enorme reto de la brecha digital existente en los municipios oaxaqueños.

Más fuertes y consolidados se encuentran los Pilares de Rendición de Cuentas, Participación y Colaboración, basados o anteceditos por los usos y costumbres propios de los SNI, como la asamblea y el tequio, aunque esos tienen ciertas particularidades (voto no secreto y exclusión de ciertos grupos) que chocan con los principios actuales del Gobierno Abierto.

De esta forma, los municipios de Sistemas Normativos Internos deben incluirse en la consolidación de un Gobierno Abierto, que si bien ha tenido preponderancia del ámbito federal y estatal, los municipios reconocidos como orden de gobierno en 1999, no pueden quedarse fuera de estos esfuerzos, ya sea para cumplir obligaciones legales o en la búsqueda de mejorar el desempeño de sus administraciones públicas, convivencia social y su desarrollo local.

A futuro, esta reflexión deja algunas líneas de investigación y de análisis en cuanto al Gobierno Abierto por sí mismo, y también en su relación con los municipios SNI. Un primer reto se vuelve a plantear desde el enfoque de cuatro pilares que sostienen a un Gobierno Abierto. En toda estructura si un pilar se debilita, rompe, o falta, todo puede venirse abajo, entonces el reto es ¿si falta un pilar ya no es un Gobierno Abierto? ¿se necesitan los cuatro pilares para ser considerado así? ¿qué pasa en las administraciones con pilares fuertes y pilares débiles? ¿un Gobierno Abierto requiere la misma consolidación de todos los pilares?

En cuanto a los municipios de Sistemas Normativos Internos, hay algunos temas interesantes para continuar su estudio. Por ejemplo, partiendo de que los Sistemas Normativos Indígenas tienen elementos de los cuatro pilares, sería interesante explorar cómo los usos y costumbres pueden convertirse en herramientas del enfoque actual de Gobierno Abierto e incluso como pueden fortalecerse con ayuda de las TIC, por ejemplo con portales de gobierno que les permitan cumplir con las obligaciones de Transparencia (proactiva) establecidas en las respectivas leyes, y también datos abiertos para la Transparencia colaborativa. Estas mismas páginas pueden ser medio para la Rendición de Cuentas, pues en estas se pueden publicar informes de gobierno y acuerdos resultantes de las asambleas comunitarias. En cuanto a la Participación y

Colaboración, se pueden aprovechar el acceso a telefonía móvil y redes sociales como formas de comunicación y organización para actividades colectivas en beneficio de la comunidad, muy típicas de los municipios SNI.

8. Fuentes de Información

Barria, D., González-Bustamante, B. & Cisternas, C., 2019, “La literatura sobre gobierno abierto en español”, *Noesis*, 28(56).

Bernabé, M. d. M., 2012, “Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente”, en *Revista Educativa Hekademos*, Issue 11.

Bustillo, R., 2016, “Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca. México”, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, *De Gobierno Abierto a Estado Abierto*, disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA> (fecha de consulta: 01 de septiembre de 2020).

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Portugal: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016, *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, Colombia: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Cruz-Rubio, C., 2015, “Hacia el Gobierno Abierto. Una Caja de Herramienta”, Washington D.C.: Organizaciones de Estados Americanos.

Dalton, M., 2010, “Democracia e igualdad en conflicto: las presidentas municipales en Oaxaca”, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Font, J., 2004, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: Indesol-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Fox, J., 2007, “Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico”, Oxford: Oxford University Press.

González, M. & Martínez, F., 2011, “El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca”, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Hashemi-Dilmaghani, A. M. & González, M., 2014, “La organización político-social de una comunidad oaxaqueña: (pueblo zapoteco serrano)”, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- IEEPCO, 2016, “Sistemas Normativos Indígenas”, Oaxaca: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- INAFED, s.f, La Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal, disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia08_la_contabilidad_y_la_cuenta_publica_municipal.pdf (fecha de consulta: 05 de septiembre de 2020).
- INEGI, (2020), Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades del Marco Geoestadístico, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/ageem/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).
- Juan-Martínez, V. L., 2019, “Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas”, en ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales, 65 (XXIII).
- Kymlicka, W., 1996, “Ciudadanía multicultural”, Barcelona: Paidós. Llinares, J., 2010, “Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government”, en *Open Government*, España: Algón Editores.
- López-Ayllón, S., 2006, “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en *Democracia, Transparencia y Constitución*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López, N. & Barajas, V., 2018, “Identidad y desarrollo: El caso de la subregión alta mixe de Oaxaca”, México: Siglo XXI.
- López, R., 2013, “Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas”, Uruguay.
- Obama, B., 2009, Memorandum on Transparency and Open Government, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf> (fecha de consulta: 02 de septiembre de 2020).
- Ozslak, O., 2015, “Ideas sobre Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”, en *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prieto-Martín, P. & Ramírez-Alujas, Á., 2014, “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*, Issue 58.

- Ramírez Alujas, Á. & Dassen, N., 2012, "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en *Gobierno abierto y transparencia. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez-Alujas, Á., 2011, "Gobierno abierto y modernización de la Gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que vive", en *Enfoques*.
- Ramírez-Alujas, Á., 2014, "Gobierno Abierto. Eunomía", en *Revista en Cultura de la Legalidad*.
- Ramírez-Alujas, Á. & Guemes, C., 2012, *Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica*, Madrid: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- Recondo, D., 2013, *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Ruvalcaba, E., Criado, J. I. & Gil-Garcia, J. R., 2018, *Discussing Open Government as a Concept: A Comparison between the Perceptions of Public Managers and Current Academic Debate*, Netherlands.
- Sandoval-Almazán, R., 2018, "México: entre el gobierno abierto y la transparencia Artificial", en *Revista Espacios Públicos*, Issue 51.
- Sandoval, R., 2015, "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Issue 68.
- Soto, D., 2018, *Gobierno móvil, desarrollo y brecha digital en Oaxaca, México: un desafío en las administraciones locales*, Guadalajara: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Stavenhagen, R., 1992, "Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales", en *Nueva Antropología*, XIII(43).
- Vázquez Bohórquez, A. d. J., Mendoza, E., Sánchez, E. & Cruz, C., 2020, "Análisis del cumplimiento de los gobiernos municipales del estado de Oaxaca en la publicación de las obligaciones de transparencia en portales de Internet", en *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, Issue 34.
- Zavala, J. C., 2020, "Hay 342 conflictos activos en Oaxaca; 9 son disputas tras elecciones cuestionadas", en *El Universal*, 01 07.



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

37° NÚMERO ENERO-ABRIL 2021

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Rosa Merlín Rodríguez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.37, enero-abril 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 24 diciembre de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.