

Participación ciudadana en Organizaciones de la Sociedad Civil en los municipios de Oaxaca: una revisión desde el enfoque del desarrollo local y el capital social

Cristhian Jesús Hernández Cervantes¹

Luz María García García²

Resumen

En esta investigación se busca indagar en el papel que tienen las organizaciones de la sociedad civil en procesos de desarrollo de territorios locales, en particular, en municipios, los objetivos son medir el nivel de participación, realizar comparaciones significativas entre los municipios estudiados y analizar las diferencias entre el nivel de participación y las condiciones de desarrollo.

Para alcanzar los objetivos se parte de un análisis descriptivo y se construyó un índice de participación social a través de las OSC, (IPSOSC) se intenta proponer un acercamiento a un método de medición de lo que está ocurriendo con la participación social en los municipios oaxaqueños. Lo anterior bajo la idea de reflejar la actuación de la sociedad del municipio en asuntos de injerencia de su territorio local.

Dentro de las conclusiones se ha encontrado que existen rezagos en todos los municipios en participación además de los mismos, lo cual indica procesos de concentración, es decir, núcleos o nodos territoriales que acumulan capital social y que puede estar o no asociado con acumulación de otras formas de capital. También se observaron que los diferentes municipios poseen distintas trayectorias o experiencias en cuanto a la participación social que tienen, ya que mientras en algunos casos se crean y persisten organizaciones con larga trayectoria (más de veinte años) en otros aparecen y desaparecen rápidamente. Lo anterior vuelve necesario realizar estudios de tipo organizaciones y de análisis de los objetivos de las organizaciones y así detectar áreas de mejora para su aporte al desarrollo de sus territorios.

Conceptos clave: participación ciudadana, desarrollo local, capital social

Introducción

De forma relativamente reciente, los gobiernos locales han cobrado mayor importancia como agentes responsables de su desarrollo, esto como consecuencia de diversas tendencias económicas y políticas, tales como la mayor descentralización de los aparatos públicos administrativos, la deslocalización productiva, la reducción del papel del Estado nacional, entre otros. Dichos cambios han propiciado a su vez una reconceptualización del desarrollo, buscando integrar en el análisis, elementos tales como los actores locales, las instituciones, las costumbres, el territorio y la sociedad.

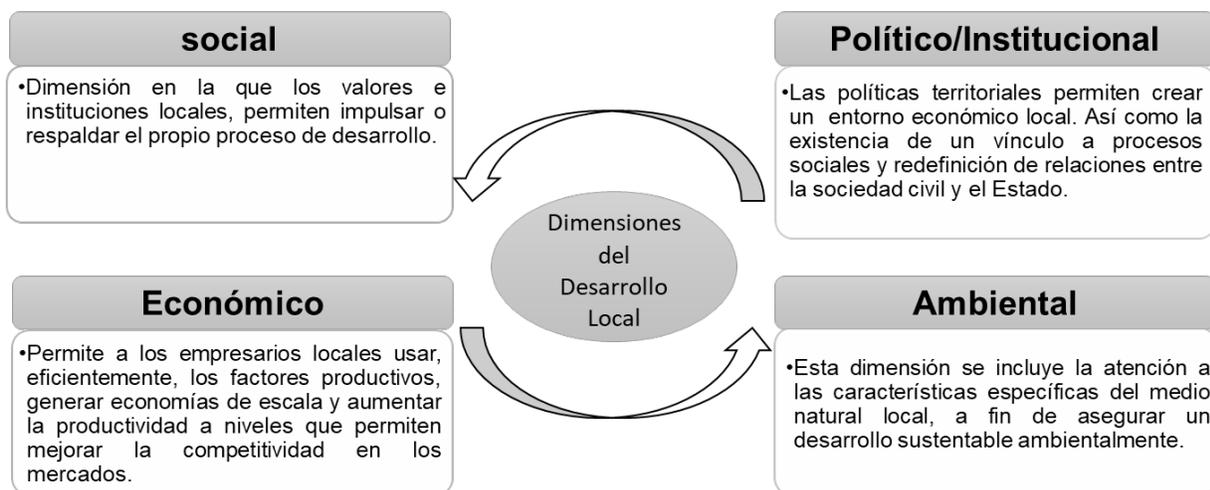
¹ Maestro en Economía Aplicada, Instituto Mora, cjhernandez@institutomora.edu.mx

² Licenciada en Economía, Universidad del Mar, luz.maria96@gmail.com

En la actualidad se reconocen a los municipios como piezas clave en la organización política, social y económica del país, así como en la reconstrucción y definición de los marcos democráticos en los escenarios actuales, es el ámbito en el que los ciudadanos expresan sus necesidades e ideas de proyectos (Galeana, 2001). Al ser la instancia de poder público más cercano a la población, se puede convertir en un espacio privilegiado para la aplicación eficiente de las políticas públicas, en donde definan las estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo económico y social (SAGARPA et al., 2004), así como los procesos de participación social.

Desde enfoques como el desarrollo endógeno, el desarrollo territorial o el desarrollo municipal se han tratado de explicar las dinámicas sociales a partir de “lo local”, es decir, se trata de un planteamiento de los procesos del desarrollo que parten desde la pertenencia local, y no desde “afuera”, dando mayor importancia a los componentes propios de un territorio. En general, los distintos enfoques basados en lo “local” suelen identificar cuatro dimensiones; social, económica, política y ambiental (Barquero, 2000; Ojeda, 2016; Alburquerque, 2003; Iglesias & Jiménez, 2017), las cuales se aprecian en la siguiente ilustración:

Ilustración 1 Dimensiones del Desarrollo Local



Fuente: Elaboración propia con información de Vázquez, 2000, Alburquerque, 2003, Ojeda, 2016, Iglesias & Jiménez, 2017

Un proceso de desarrollo local implica la coherencia e interrelación entre todas las dimensiones que lo componen, ya que las acciones de los agentes (públicos y privados, incluyendo a las organizaciones sociales), tienen efectos globales en el territorio.

Cada dimensión de análisis sobre el desarrollo local, o municipal cuando se toma de referencia la división administrativa, es la abstracción de un conjunto de dinámicas entre actores e interrelaciones que posee una lógica particular, en el caso de la dimensión política/institucional, la cual se puede interpretar como “reflejo de la intervención de la sociedad municipal en los asuntos públicos” (Flamand, Martínez & Hernández 2007), lo cual nos lleva a que es en el espacio local de la cotidianidad el contexto más propicio para la participación en la vida de los ciudadanos (Dolfus, 1997, citado por Juárez, 2013).

La intervención y la participación brindan el potencial de que sea esta dimensión política e institucional la cual permitiría crear un entorno económico local favorable para la sociedad, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez 2005), lo anterior a partir de la gestión local y regional que facilite la concertación público-privada a nivel territorial y la creación de “entornos innovadores” favorables al desarrollo productivo y empresarial (Montaño, 2014).

Hablar de desarrollo local es considerar al espacio como responsable último de su desarrollo, es también evolucionar desde una perspectiva meramente económica hacia una visión territorial (Precedo, 2004), en la cual dicho territorio no solo se entiende como un espacio físico concreto, sino como un conjunto de relaciones sociales, humanas, económicas y medioambientales que se dan entre las personas y su territorio (Vázquez, 2005); en otras palabras, la idea del desarrollo local entiende que el territorio posee dinámicas, y vínculos propios entre sus agentes, de modo que el potencial para su desarrollo posee una naturaleza endógena (Soto & Chauca, 2014).

El desarrollo en lo local o municipal requiere de capacidad de dirigencia no sólo gubernamental sino también social (Villar, 2006), esto es especialmente relevante al reconocer la existencia de actores con capacidad de incidir políticamente en el desarrollo, es decir, especialmente cuando están organizados, tal como lo reconoce Romero (2002), siguiendo a Stöhr (1989), cuando menciona que “los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos, concediendo un papel preponderante a las empresas, a las organizaciones, a las instituciones locales, y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural”.

Lo anterior plantea la necesidad de promover y aprovechar las capacidades de colaboración tales como el asocianismo, los líderes locales, las redes de empresas y las organizaciones territoriales (Vázquez, 2002), considerar a los ciudadanos dentro de la toma de decisiones, a través de un gobierno abierto de modo que se logren identificar, en conjunto, las problemáticas y las posibles soluciones de sus municipios (Guillen et al., 2008).

La importancia de la participación dentro del contexto del municipio reside en su función como cauce de participación más directa e inmediata a los ciudadanos para que lleven a cabo sus responsabilidades democráticas, además de los ayuntamientos, que constituyen una especie de escuela de formación para las personas con inquietudes políticas desde donde es posible hacer una tarea de denuncia y de presión política favorable a la sociedad local (CMD 2001).

Bajo la idea del desarrollo local y municipal, la participación social a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil puede ser un elemento clave para entender las propias dinámicas locales y municipales, por tanto, es necesario estudiar con detenimiento las características de dicha participación, especialmente en contextos políticos y sociales tan complejos como el del estado de Oaxaca

Es importante para los municipios contar con las herramientas de medición que aporten fundamentos que respalden las decisiones públicas, y que de esa manera se refleje la heterogeneidad municipal para que sea posible diseñar políticas públicas efectivas en realidades diversas de la sociedad.

El análisis de esta investigación se centra en la participación social a través de la OSC por lo que es necesario la existencia de un sistema de actores fuertemente articulados y consolidados que constituyan el motor esencial para dinamizar los procesos de desarrollo, fortaleciendo la práctica de la participación de la ciudadanía por canales formales e informales para lograr sus objetivos (Iglesias & Jiménez, 2017).

A través de la participación social, la sociedad logra expresar sus diferentes problemáticas, de esta manera se influyen en generar respuestas públicas, lo que a su vez puede contribuir a una mejora en la calidad de vida de las personas.

La forma que planteamos para entender el papel que juegan las organizaciones sociales es a partir de considerarlo a través de la lógica del capital social, interpretado desde el punto de vista de redes y de cooperación, las cuales están inmersas dentro de un territorio, en el cual pueden llevarse a cabo diversas estrategias de desarrollo local a partir de acciones de actores endógenos dentro de los cuales cobran relevancia las organizaciones sociales. De modo de lo anterior se supondría que aquellos municipios (territorios) con mayor densidad o presencia de participación social, tenderían a poseer mayor capacidad de incidir en su propio desarrollo. Esta investigación se limita simplemente a señalar la posible relación y revisar la existencia efectiva de las diferencias de densidad en participación social en algunos municipios seleccionados

Participación social y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), como forma de Capital Social, dentro de la lógica del desarrollo local

Debe quedar claro que existe una diferencia sustancial entre la idea de desarrollo local y desarrollo endógeno, el primero hace referencia en todo caso, a un proceso y su resultado, de transformación o mejora de condiciones objetivas de vida de un determinado territorio “local” que puede o no coincidir con alguna delimitación político-administrativa como lo es el municipio. Por otro lado, por desarrollo endógeno, debe entenderse, más que un proceso *per se*, una estrategia de carácter político (en sentido amplio) llevada a cabo por agentes u actores locales (actores endógenos) que movilizan sus fuerzas a través de distintas formas de cooperación para el alcance de diversas metas colectivas.

El aporte del capital social y en particular desde el punto de vista de las redes y las organizaciones, permite ayudar a dar una explicación acerca de cómo pueden darse los procesos sociales que llevan a la participación de distintos actores colectivos, es decir, el incentivo por el cual los actores pueden participar en procesos de endogeneización, el cual es un aspecto que ha quedado relegado por la teoría territorial al suponer simplemente dicha participación.

En otras palabras, lo que se trata de decir es que, si bien los procesos de desarrollo endógeno descansan sobre la idea de la importancia de la participación de los actores endógenos en la movilización de recursos para la reestructuración económica y social, poco se ha dicho del “por qué” dichos actores estarían dispuestos a participar, especialmente cuando se trata de actores sin un incentivo de poder u económico claro, como es el caso del tercer sector.

La relación entre capital social y desarrollo local o desarrollo endógeno no es sencilla, el planteamiento que aquí se sugiere es que, se puede entender al desarrollo local como el resultado de un proceso intencionado o no, que lleva a un nivel dado de bienestar objetivo de una localidad, identificable por ejemplo a partir de indicadores de calidad de vida, en tal sentido, este concepto se apega de forma bastante estándar a la concepción de desarrollo pero acotada a una unidad territorial específica, que en este caso es el municipio. Por otro lado, por desarrollo endógeno se entiende una estrategia deliberada, de carácter altamente político, en el cual, se dan dinámicas de cooperación e interacción entre actores pertenecientes al territorio, los cuales movilizan recursos que forman parte de su “potencial endógeno”.

De acuerdo con los planteamientos del desarrollo endógeno, los actores que participan poseen características y orígenes sumamente heterogéneos. Puede tratarse de políticos y líderes sociales, organizaciones económicas (empresas) gobierno e instituciones públicas, movimientos sociales, sindicatos, u organizaciones sociales, entre otros. Cada uno de los cuales posee diferentes capacidades de expresión, presión, movilización de recursos y fines. Normalmente, quienes propugnan las estrategias de desarrollo endógeno suelen omitir la explicación acerca de las causas o razones de los distintos actores para participar, aunque suelen tratar problemas acerca de la implicación de estos o de la aparición de los conflictos, se centran en un momento en que se, está de hecho, ya en el desarrollo al menos de la discusión colectiva sobre la estrategia a seguir.

Hay una ausencia de explicación en cuanto a los mecanismos que pueden explicar al menos de forma parcial, el proceso por el cual los diferentes actores son incentivados a la discusión pública y su implicación. Parece ser particularmente relevante la ausencia de dicha explicación en cuanto al papel de las organizaciones del tercer sector, posiblemente se debe a la creencia implícita de que dichas organizaciones participan de forma voluntaria debido a alguna motivación ética intrínseca, sin embargo, no se suele preguntar más a fondo acerca de dichas motivaciones o de las fuerzas que generan su participación.

Una forma de tratar de solventar la falta de explicación respecto a la dinámica en que se genera la participación de actores (especialmente colectivos) en una estrategia de desarrollo endógeno es a partir del enfoque del capital social, el cual, en una acepción muy breve puede considerarse como “la formación de redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas” (Solís, Arteaga & Cano, 2014).

Es importante considerar la historia del concepto, sobre todo debido a la importancia pragmática que ha alcanzado. La noción de “capital social” surgió dentro del campo de la sociología para posteriormente incorporarse a los estudios politológicos y económicos,:

“El concepto de capital social nace, dentro de la Sociología, en el siglo XIX en el siglo XIX, y se torna familiar para la Economía recién a partir de la década de 1980 debido al trabajo de Pierre Bourdieu (Westlund, 2006). El capital social (o cultural) se descubre, entonces, como un activo que cumpliría las siguientes condiciones: 1) es un atributo de un individuo dentro de un contexto social; 2) puede ser adquirido a través de acciones intencionadas, y 3) puede ser transformado en ganancias económicas, dependiendo de la naturaleza de las obligaciones sociales y de las conexiones y redes disponibles” (Bourdieu, 1986, citado por Rojas, 2013, pág. 191).

Dentro de esta perspectiva pueden encontrarse al menos dos posturas generales con las cuales ha sido tratado el tema (Cuéllar & Bolívar, 2009), por un lado desde el punto de vista resueltamente individualista, a partir de la cual lo relevante a estudiar son los individuos y su capacidad para acceder al capital social, normalmente en forma de redes de las cuales se apoyan para conseguir fines propios.

Por otro lado, haciendo referencia a las redes mismas como sinónimo de existencia de capital social. Una tercera visión, que subyace con diferentes tonos, es el que surge a partir de definiciones muy amplias de capital social, que lo igualan a ciertas normas sociales y que en su forma más extrema termina por igualarse a la idea de cultura cívica, como han comentado algunos críticos del enfoque de Putnam (Cuéllar & Bolívar, 2009). Dicha concepción tan amplia del capital social es similar a la esbozada por Boiser al afirmar que “capital social como un recurso, el cual está conformado por el grado de confianza que existe entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad” (Boiser, 2014).

Dichas concepciones tan amplias, han sido ampliamente retomadas de forma relevante al considerarlo en la práctica, como un tipo de recurso con un poderoso potencial como herramienta política para estrategias de mejora social en contextos de problemas como pobreza, marginación, o desigualdades. En tal sentido, se vería en la existencia de relaciones de confianza y redes existentes, la posibilidad de los territorios para mejorar sus capacidades y condiciones: mejoras en la competitividad, implementación de proyectos de desarrollo, facilitación o reducción de costos para emprendimientos o creación de otras formas de capital.

Cabe destacar que no existe una única forma de capital social, por el contrario, retomando a Boiser (2014), cuentan tanto el grado de confianza que existe entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico (realmente) practicadas, como el nivel existente de asociatividad, éste último corresponde a la lógica del presente trabajo. En tanto mayor densidad o presencia de organizaciones de la sociedad existan, uno supone entonces un mayor grado de asociatividad y por tanto mayor capital social que sirva para procesos de desarrollo local a través de estrategias endógenas.

A pesar del entusiasmo que genera la concepción de capital social, se debe considerar el hecho, de que al igual que otras formas de capital entre la sociedad y los políticos, en donde la única intervención de participación de la sociedad era a través del sufragio para elegir Ayuntamientos y representantes en los órganos estatales y federales, sin contar con otras formas de participación (Paz, 1999).

Las OSC hacen referencia a sujetos o actores organizados que reivindican derechos de terceros y toman distancia del sector público y privado (Morales, 2003). Conformándose por personas que se agrupan con base en normas, intereses, objetivos y fines particulares para conseguir soluciones a necesidades colectivas (OXFAM, 2017).

Las nuevas prácticas de participación social abren las posibilidades para reafirmar la democracia del país, restaurar las relaciones entre el Estado y la sociedad, además de que propone nuevas soluciones ante los problemas de ineficacia del Estado (Pagani & Schuttenberg, 2004). Es así como las OSCs buscan posicionarse de manera autónoma frente al gobierno y las distintas formas de poder institucionalizado (partidos políticos, fuerzas del

mercado) desde una perspectiva crítica, realizando acciones de interés público para influir de manera constante en el sistema político indirectamente y estableciendo formas de autorregulación social en un marco de legalidad establecido (OXFAM, 2017). Las Organizaciones de la Sociedad civil suelen clasificarse en cuatro principales tipos (Durán & Lagier);

1. Las asociaciones civiles o las simples asociaciones; Son aquellas constituidas de manera privada por un grupo de personas, que deben formalizarse mediante instrumento público o privado. No poseen personalidad jurídica como tal, pero deben llevar los libros obligatorios y están reguladas por su estatuto social. Tienen como objeto principal el bien común y son de asociación voluntaria, capaces de adquirir bienes.
2. Las fundaciones; Se forman a partir del aporte económico de una o más personas, destinado a hacer posible sus fines. No tienen asociados; sus fundadores pueden reservarse el derecho de administrar y dirigir la institución.
3. Mutual; Son constituidas por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica.
4. Cooperativa; Es una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, a través de la propiedad conjunta y democráticamente controlada.

Organizaciones de la Sociedad Civil en México

En México las OSC tienen un origen político a partir de la década de los setenta y principios de los ochenta en las que eran conocidas como sociedad civil, el concepto de las Organizaciones de la Sociedad Civil se ha ido forjando a lo largo de la historia, con acontecimientos importantes para el país, como el movimiento estudiantil de 1968, que fomentaron la participación social para expresar sus inconformidades, lo que ocasionó el surgimiento de organizaciones y movimientos sociales, para la década de los ochenta con el terremoto de 1985 la ciudadanía se organizó en respuesta de la emergencia por la que atravesaba el país, lo que marcó una etapa histórica para los movimientos sociales y las OSCs (Castañeda, 2013).

En 1988 la transición democrática contribuyó a implementar a las OSC la lucha de la democracia. Para la década de los noventa las OSC toman importancia con los acontecimientos de la rebelión indígena impulsada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como la grave crisis económica de 1995 (OXFAM, 2017).

Tal ha sido el caso que para 2004 se aprobó Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), en donde el Gobierno federal las reconoció como instituciones de interés público, otorgándoles el derecho a ser consultadas para proponer objetivos, prioridades y estrategias de políticas de desarrollo social y a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas públicos, además de que se instauraron lineamientos para otorgar estímulos fiscales y canalizar recursos públicos para que las OSC realicen su objeto social (OXFAM, 2017).

Esta ley (LFFAROSC) surge para dar reconocimiento jurídico y de interés público a la OSC, provee un marco legal claro y unificado para su fomento, aunque como la misma ley lo dice, no regula a las OSC, sino que fomenta las actividades que estas realizan (Chávez et al., 2016), estableciendo la obligatoriedad que tienen las instituciones de la administración pública federal de fomentar el crecimiento y sostenibilidad de las OSC (Pacheco & Franzoni, 2016).

Así mismo surge de la presión de un grupo de organizaciones que desde los años noventa venían realizando propuestas para el reconocimiento e impulso de los aportes realizados por las OSC, su propuesta logra concretarse hasta el año 2004, después de varios esfuerzos e intentos poco prósperos, año en que se publicó la LFFAROSC, esta ley estableció una Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en correspondencia encargando con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) quien se le encargó como una de las actividades el registro de organizaciones de la sociedad de todas aquellas organizaciones que se habían creado antes, pero no tenían registro (INDESOL 2015).

Los logros en materia de las OSC han ido cobrando cada vez mayor importancia en los últimos años, lo cual se ha visto reflejado en el aumento del número de OSC del año 2013 a 2018, como se muestra en la tabla I.

Tabla I. OSC registradas en los cinco estados con mayor número de registros

Lugar que ocupa	OSC registradas	
	2013	2018
Total, Nacional	24500	39671
Distrito Federal*	4942	7970
1° Estado de México	2131	3471
2° Veracruz	1652	2716
3° Oaxaca	1413	2619
4° Chiapas	990	1799

*NOTA: Antes Distrito Federal ahora Ciudad de México

OSC: Organización de la Sociedad Civil

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil

La participación social a través de las OSC entre otros aspectos contribuye a exigir una gestión más transparente, dando la relevancia necesaria para conocer aspectos que incorporen elementos técnicos en los diferentes niveles gubernamentales, y en especial a nivel municipal, ya que ayuda a la mejora de las decisiones que se toman en las diferentes etapas de formulación e implementación de las acciones gubernamentales.

La necesidad de la sociedad por intervenir en los asuntos y problemáticas de lo que sucede en los ayuntamientos ha hecho necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas o que son del interés de todos, es así como la participación permite que las opiniones de cada uno de los integrantes de una nación sean escuchadas y tomadas en cuenta (Serrano, 2015).

Es por eso que la participación social a través de las Organizaciones de Sociedad Civil ha sido importante en las últimas décadas, las cuales se han definido como entidades privadas, autogobernadas y no partidarias, cuyo objetivo es aportar al bien común, de

fomentar la participación, dar respuesta a las inquietudes y problemáticas de los habitantes, promover la defensa de derechos de comunidades o grupos vulnerables, el voluntariado, la solidaridad y los valores humanos y como objetivo último dar respuesta a diversas problemáticas, en conjunto con los otros sectores (Durán & Lagier, s/f).

Los que se llama sociedad civil organizada representa una enorme diversidad de temas, origen, tamaño y motivaciones de las OSCs, además, presentan múltiples relaciones históricas con otras organizaciones ha dado como origen un universo de organizaciones con variadas características, adoptadas para fines propios, por dichas razones las llamadas OSCs son de difícil conceptualización, tal como se ve a partir de la definición de INDESOL (2018) de su naturaleza jurídica:

Agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que no persiguen beneficios personales sino sociales comunitarios. Esencialmente su origen responde al derecho de todo miembro de la sociedad de ejercer su participación social como la clave para la existencia de una mayor corresponsabilidad de los gobiernos y los ciudadanos (INDESOL, 2018).

A pesar de la complejidad que representa y tal como indican Girardo y Moch (2012, pág. 337), “de este universo tan heterogéneo surge un sector que debe ser entendido en su segmentación, heterogeneidad y diversidad en múltiples aspectos”. En Tal sentido parece útil la propuesta de Chávez et al. (2016), que proponen una clasificación para las Organizaciones de la Sociedad Civil en México a partir de cinco aspectos, si persiguen fines de lucro, si están o no institucionalizadas, si son privadas, si son autónomas o si son voluntarias, los autores brindan un criterio explicativo para cada categoría, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

No tienen fines de lucro	No son primordialmente comerciales en el propósito y no distribuyen los beneficios que pueden generar para sus propietarios, miembros o socios.
Están institucionalizadas	Tienen algún tipo de estructura y regularidad de sus operaciones, ya sea que estén o no formalmente constituidas o registradas legalmente.
Son privadas	Están institucionalmente separadas del gobierno
Son autónomas	Toman sus propias decisiones de gobierno interno, pueden abandonar las operaciones en el momento que su órgano de gobierno lo decida y tienen el control sobre sus propios asuntos.
Son voluntarias	La membresía o participación está supeditada a la elección de un individuo por su consentimiento y no por una relación contractual legal.

Fuente: (Chávez et al., 2016)

Participación y organizaciones sociales en Oaxaca

La participación social municipal en el país ha surgido en respuesta de un sistema político centralizado, autoritario y deficiente, en donde la posibilidad de gobierno de arriba hacia abajo es la única opción, sin imaginar la posibilidad de políticas en sentido opuesto (de abajo hacia arriba) siendo la participación social uno de los factores que contribuyan al desarrollo de los municipios (Paz, 1999). Dicho posicionamiento “desde abajo” resulta especialmente relevante en contextos de gran heterogeneidad, en el caso oaxaqueño, dicha heterogeneidad se refleja en la propia distribución poblacional en el estado.

De acuerdo con INEGI, Oaxaca es la entidad federativa con mayor número de municipios con un total de 570 de los 2, 457 municipios en todo el país. Así mismo, Oaxaca posee una gran diversidad étnica, cultural, lingüística y natural de México, esta diversidad ha dado lugar a un marco jurídico que reconoce y garantiza la pluralidad política en la elección de autoridades municipales,

La diversidad se encuentra presente también al renovar a sus autoridades mediante el régimen de partidos políticos o a través del régimen de sistemas normativos indígenas, antes usos y costumbres (IEEPCO, 2018), así como en la importancia que poseen las diferencias regionales y locales, así como los movimientos sociales, las instituciones y la cultura, en la construcción misma de las formas de participación

En el contexto del estado de Oaxaca, los movimientos sociales son de vital importancia para entender las dinámicas de interacción entre los actores sociales y el aparato político gubernamental, existe una reconocible trayectoria sociales con distintos grados de conflictividad, en el caso más reciente de gran significancia, destaca el ejemplo del caso de la movilización de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), en 2006 fue una de las más importantes expresiones organizativas de los movimientos sociales en México dada su radicalidad y extensión en el tiempo, y que dio como resultado la pérdida de legitimidad institucional (Sorroza, 2008).

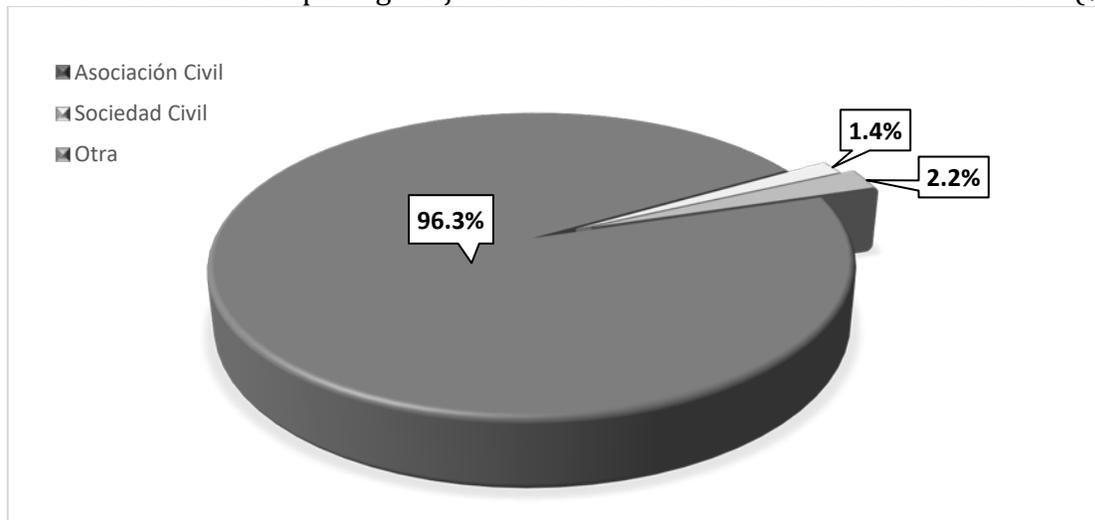
Una de las consecuencias de este movimiento, así como la forma de intervención estatal, es la evidencia respecto a la ausencia de verdaderos espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad, así como el grave autoritarismo político, dejando a la movilización social como única opción disponible de expresión (Olvera, 2007), los efectos de la relación conflictiva y la incapacidad de diálogo dejó consecuencias posteriores a la movilización, generando una gran desilusión social al respecto, debido a la incapacidad de los gobiernos locales, estatal y federal así como de las propias organizaciones movilizadas (2016). Lo anterior muestra el gran reto que se tiene en el estado respecto a las formas de integración ordenada de la participación social y ciudadana.

Por otro lado, en el mismo territorio oaxaqueño ha perdurado una institución que funciona de base para el tejido de otras organizaciones sociales, éste es el llamado tequio, el cual ha perdurado e incentivado la participación social sobre todo dentro del entorno comunitario y local, pero que después puede trasladarse a otras áreas de la vida social (Pacheco & Franzoni, 2016). La supervivencia de prácticas de participación y cooperación comunitaria ha dado pie a diversas estrategias, estudios, planteamientos y optimismo respecto de la posibilidad de anclar en éstas, los procesos de desarrollo local y municipal.

En el entorno municipal las organizaciones de la sociedad civil han servido para que se trabaje de forma más abierta y corresponsable. Aunque su carácter no partidista ni corporativa han sido limitantes para sus proyectos de autogestión y beneficio social en los ayuntamientos, en donde ha existido un predominio del partido oficial y la subsistencia de los servidores públicos del gobierno, los cuales ven en la organización social un opositor, siendo uno de los factores de riesgo a su poder personal de control social en su localidad, de esa manera la relación y colaboración entre las OSC y las autoridades gubernamentales ha sido de oposición, incluso en los ayuntamientos han surgido partidos opositores, que han logrado sobresalir en otros niveles gubernamentales (Paz, 1999).

La participación a nivel municipal es muy importante, ya que abre una opción más para que la sociedad exponga sus problemáticas, participe y decida. En la actualidad la acción de las OSC suele presentarse con ciertas tendencias de concentración geográfica, y también en las formas y figuras jurídicas que suele tomar, por ejemplo, según datos del Registro Federal de OSC, en 2014 las organizaciones sociales en Oaxaca se distribuían así : 96% del total estatal son Asociaciones Sociales con 1,741 OSC, el 1% pertenece a la Sociedad Civil con tan solo 26 OSC y el 2% a Otra en la que se clasificaron 40 OSC (ver gráfico I):

Gráfico I. Clasificación por figura jurídica de las OSC del Estado de Oaxaca 2014 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil 2014

Los datos muestran que menos del 5% del total de organizaciones sociales recurren a una figura distinta a la Asociación Civil, lo cual puede ser un indicador de que aún es necesario un mayor recorrido en el ejercicio de las formas de participación que se pueden dar, lo anterior a pesar de la pluralidad social propia del territorio oaxaqueño, sin embargo, más allá de la figura jurídica que posean, las diferentes organizaciones que existen pueden perseguir diferenciados, con distintas actividades y a través de formas diferenciadas de alcanzar sus fines.

Diversos autores reconocen que es importante fomentar la participación para lograr la efectividad en el desempeño del gobierno al incorporar las iniciativas que vienen desde la población, al convertirse en un gobierno abierto se vuelve eficaz en su desempeño al conocer

de forma más apegada las necesidades de la población, además de que hace posible la publicitación del poder, un gobierno abierto es capaz de generar grados crecientes de gobernabilidad democrática lo que a su vez corresponde a la legitimidad que el poder adquiere frente a la ciudadanía (Paz, 1999).

Material y métodos

A partir de un primer análisis descriptivo y de un índice de participación social a través de las OSC, (IPSOSC) se intenta proponer un acercamiento a un método de medición de lo que está ocurriendo con la participación social en los municipios oaxaqueños.

La construcción del índice se ha realizado como propuesta de indicador de la dimensión Institucional del índice de Desarrollo Municipal (Flamand, Martínez & Camacho 2007), bajo la idea de que dicha dimensión debe reflejar la actuación de la sociedad del municipio en asuntos de injerencia de su localidad, y por ello, un dato relevante debe ser la participación organizada de la población a través de las OSCs.

Cuadro I metodológico del IPSOSC

Índice de Participación Social a través de las OSC				
Indicador	Variable	Fuente	Definición del indicador	Período
Participación social a través de las OSC	Registro de organizaciones de Sociedad Civil (OSC)	Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) 2014	[Número de OSC registradas del municipio <i>i</i> / Población total en municipio con mejor práctica] - [Número de OSC registradas <i>i</i> / Población total en municipio de estudio <i>i</i>]	2014
	Promedio de años desde la constitución de las OSC hasta el año 2014			
	Población total	INEGI-Encuesta Intercensal 2015		

Fuente: (Flamand et al., 2007)

Cálculo promedio de variables disponibles

Indicador Participación social a través de las OSC

$$PCOSC = \sum_{i=1}^n \left[\frac{\text{Mun. mejor práctica de participación social a través de las OSC}}{\text{Población total en municipio con mejor práctica}} \right] - \left[\left(\frac{OSC \text{ registradas} - OSC \text{ In}}{PobTotal} \right) \right]$$

* prom. de años constitución a 2014]

Donde:

Los datos utilizados para el IPSOSC fueron; la base del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) en su Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil para el año 2014, mientras que para conocer la población por municipio se recurrió a la Encuesta Intercensal 2015- INEGI que tiene como base el año 2014.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS MUNICIPIOS DE OAXACA:
UNA REVISIÓN DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO LOCAL Y EL CAPITAL SOCIAL

- OSC registradas es el número de OSC registradas en el Registro de organizaciones de Sociedad Civil (OSC)
- OSC In son las OSC Inactivas que se encuentran en el Registro de organizaciones de Sociedad Civil (OSC) con un estatus legal de Inactiva.
- Prom.de años constitución a 2014 se refiere al promedio de años se refiere a las OSC del municipio desde la constitución hasta el año 2014
- PobTotal es la población total en el periodo considerado en este caso 2014

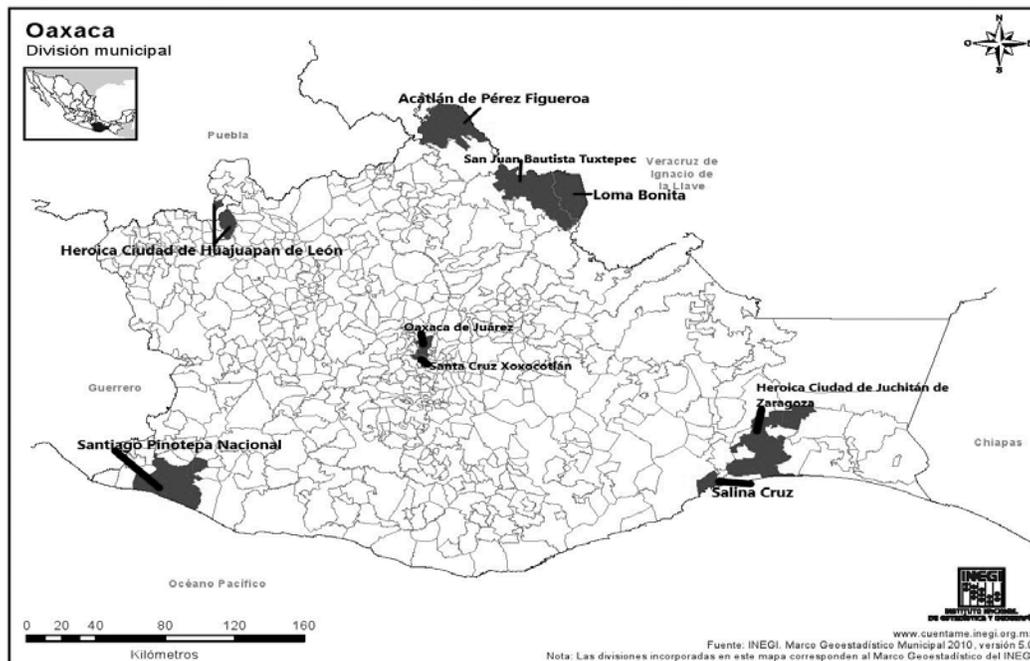
Para el municipio con mejor práctica de participación social a través de las OSC Se considera al municipio con mayor cantidad del índice al cual se le asigna un valor de cero.

Para conocer el número de OSC registradas se tomaron datos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) en su Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. Mientras que para conocer la población por municipio se recurrió al SIMBAD-INEGI (censo poblacional de 2010).

Análisis de resultados y conclusión

El análisis de la participación social se realizó a través de las OSC registradas en los diez municipios con mayor población del estado de Oaxaca, dentro de los que se encuentran Oaxaca de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec, Salina Cruz, Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Santo Domingo Tehuantepec, Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Acatlán de Pérez Figueroa, Santiago Pinotepa Nacional, Loma Bonita y Santa Cruz Xoxocotlán (ver mapa I).

Mapa 1. Municipios seleccionados por tamaño de población de Oaxaca (2014)

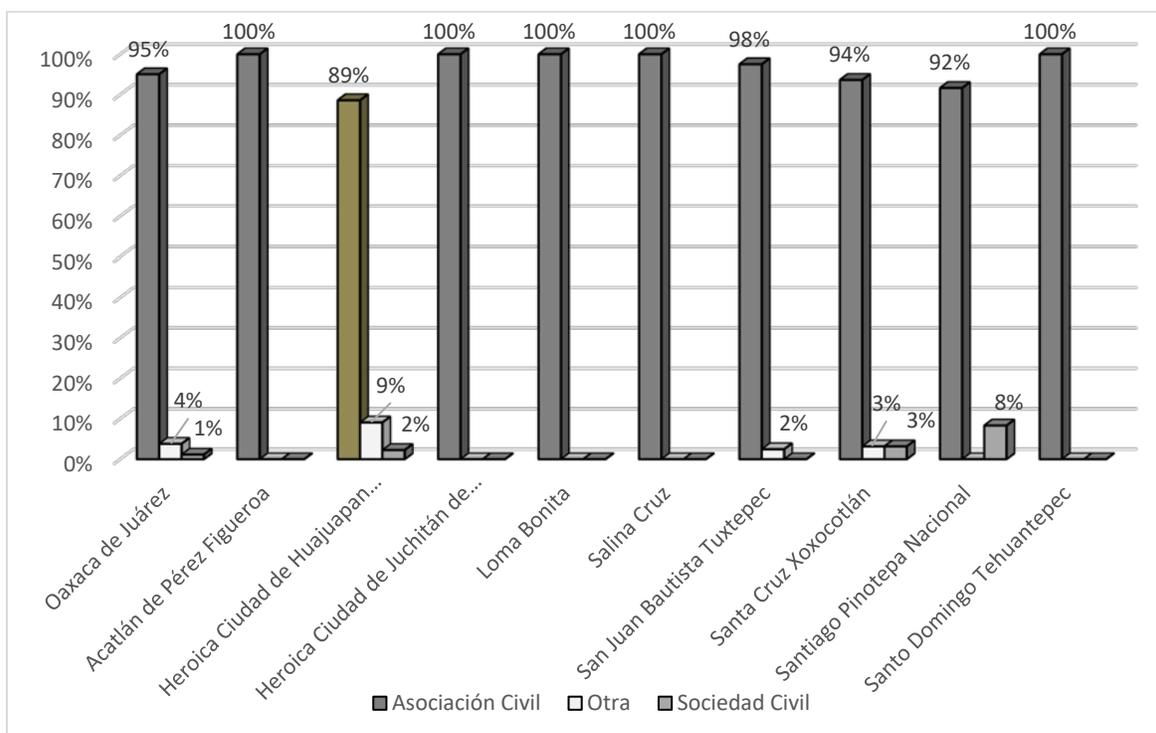


Fuente: Elaboración propia con Mapa y datos de INEGI (Encuesta Intercensal 2015)

Al analizar la distribución geográfica de los municipios observados, es posible notar que en la mayoría de los casos se refiere a municipios con importancia económica y comercial regional o en colindancia con un municipio de dicha categoría. Puede inferirse discretamente, algún componente regional, en el caso de Valles Centrales, se ve claramente la relación de proximidad geográfica entre Oaxaca de Juárez y Santa Cruz Xoxocotlán. A su vez puede observarse que en la región del Papaloapan se puede notar que los municipios seleccionados son a su vez municipios de relevancia económica en el caso de San Juan Bautista Tuxtepec y otros con colindancia con dicho municipio. De modo similar, los municipios son puntos estratégicos regionalmente hablando.

Para los diez municipios del Estado de Oaxaca, con mayor población que se tomaron de referencia, se observa que el 97% de las OSC registradas en tales municipios pertenecen al tipo de Asociaciones Civiles (observar gráfico II).

Gráfico II. Tipo de figura jurídica por municipio 2014 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil 2014

De los diez municipios analizados, se puede notar en el gráfico II que la mitad de estos municipios cuentan con el cien por ciento de OSC de tipo Asociaciones Civiles, mientras que el resto cuenta con un porcentaje mínimo de OSC del tipo Sociedad Civil así como un porcentaje claramente residual en la categoría "Otra". El caso más peculiar es el del municipio de Huajuapam de León, en donde las categorías Otra y sociedad Civil, superan en conjunto el 10%.

A continuación (Tabla III) se presentan los resultados del cálculo del Índice de Participación Social a través de Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual está tomado para el año 2014 y para los mismos municipios seleccionados. En ella se puede ver que los municipios poseen una dinámica diferenciada, es decir, que presentan diferencias en sus experiencias como territorios en términos de la participación social.

Tabla III. Índice de Participación social a través de las OSC (IPSOSC) 2014

Municipio	Índice PCOSC
Acatlán de Pérez Figueroa	0.007280899
Oaxaca de Juárez	0
Loma Bonita	0.006945109
Salina Cruz	0.006935009
Santo Domingo Tehuantepec	0.00673033
Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza	0.006453881
Santiago Pinotepa Nacional	0.005930895
San Juan Bautista Tuxtepec	0.005646062
Heroica Ciudad de Huajuapán de León	0.005545881
Santa Cruz Xoxocotlán	0.005136041

Fuente: Elaboración propia

Se debe considerar que entre más grande sea el índice IPSOSC, se entiende que relativamente existe una menor participación social a través de las OSC, debido a que se calcula como una diferencia respecto al municipio de Oaxaca de Juárez ya que es considerado como el de mejor práctica de participación ciudadana, por lo que la diferencia del municipio con mejor práctica respecto al municipio considerado es cero mientras que los demás son números negativos menores que cero, bajo esa premisa, supondríamos una mayor existencia de capital social en la forma de participación en organizaciones.

Ignorando Oaxaca de Juárez, resulta sumamente interesante observar los resultados, teniendo en cuenta la propia dinámica de los municipios seleccionados y en algunos casos, su relación con otros. Empezando con el mejor resultado: Santa Cruz Xoxocotlán el cual pertenece a la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca lo cual puede indicar que la dinámica de la participación de sociedad civil organizada no depende de factores únicamente del municipio, sino que puede depender en realidad de su papel y relación con el resto del territorio metropolitano lo cual hablaría posiblemente de una concentración, es decir, que el propio capital social no se distribuye de forma igualitaria dentro del territorio oaxaqueño sino que por el contrario tendería a concentrarse en ciertos lugares.

Se observan rezagos en todos los municipios respecto al valor del municipio con la mejor práctica (Oaxaca de Juárez), además de que hay gran dispersión de los mismos, lo cual no es contradictorio con procesos de concentración, sino que debe verse como núcleos o nodos territoriales que acumulan capital social y que puede estar o no asociado con acumulación de otras formas de capital.

Es necesario generar nuevos trabajos que aborden tanto el papel del capital social como la presencia de las organizaciones sociales dentro de los distintos territorios, especialmente en contextos de bajo desarrollo y alta heterogeneidad social y cultural como

es el caso oaxaqueño, un siguiente paso, además, debe ser formular planteamientos más formales sobre la dirección causal y la determinación del impacto real de la asociatividad en el desarrollo de los municipios del estado.

Se puede observar que los diferentes municipios poseen distintas trayectorias o experiencias en cuanto a la participación social que tienen, ya que mientras en algunos casos se crean y persisten organizaciones con larga trayectoria (más de veinte años) en otros aparecen y desaparecen rápidamente. Existe además un hecho interesante, ya que algunas organizaciones, especialmente las de mayor trayectoria, tienen un mayor tiempo desde su integración hasta su registro (como donatarias), por otro lado, existen otras organizaciones con poco tiempo de creación y con un muy breve (menos de tres años o incluso meses) hasta su registro como donatarias, y por otro lado éstas últimas parecen tener poco tiempo de duración.

Lo anterior vuelve necesario realizar estudios de tipo organizaciones y de análisis de los objetivos de las organizaciones dentro de un marco de economía institucional, para detectar las diferencias en la creación, duración y desempeños de las organizaciones a partir de sus propias motivaciones y así detectar áreas de mejora para su aporte al desarrollo de sus territorios.

Referencias

- Alburquerque, F.** (2003) Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local “Desarrollo territorial y gestión del territorio”.
- Boiser, S.** (2014). Capital social y desarrollo local. En C. A. Silvia Solís San Vicente, Capital social y desarrollo social (págs. 119-179). México, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma.
- Castañeda Morales, L. F.** (2013). Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertenencia de su estudio desde la administración. XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. México, DF: UNAM.
- Chávez, C., González, P., & Venegas, G.** (2016). Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la.
- Cuéllar Saavedra, Ó., & Bolívar Espinoza, G. A.** (2009). Capital Social Hoy. Polis. Revista de la Universidad Bolivariana, 8, 185-217.
- CMD, C. M.** (2001). Municipalismo y solidaridad. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.
- Durán, R., & Lagier, M. C.** (s/f). Organizaciones de la sociedad civil. Manual de primeros pasos. Universidad Nacional del Sur, Departamento de Ciencias de la Administración.
- Flamand, L., Martínez Pellegrini, S., & Hernández, A.** (2007). Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005 (IDMb) Documento de Análisis. Recuperado en 2018, de http://www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/4/DocumentoAnalisis.pdf
- Flamand, L., Martínez, S., & Camacho, O.** (2007). Metodología de cálculo Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb). D.F. México: Colegio de la Frontera Norte.

- Galeana, d. I.** (2001). Particularidad, diversidad y complejidad del gobierno municipal en México. En A. B. Vicente, *La política social en la transición* (págs. 338-355). México: Escuela Nacional de Trabajo Social - Universidad Nacional Autónoma de México.
- González, M. D.** (2011). El municipio en México. *Investigaciones jurídicas de la UNAM. Revista de la Confederación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano* (2).
- Guillen, A. M., Badii, M. B., & Sáenz., K.** (2008). La participación ciudadana en el contexto de desarrollo sustentable. *Innovaciones de Negocios. UANL.* , 131-146.
- Girardo, C., & Mochi, P.** (mayo-agosto de 2012). Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales. *Economía, Sociedad y Territorio*, XII(39), 333-357. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11123033003>
- IEEPCO.** (2018). Instituto Estatal Electoral y de Participación ciudadana de Oaxaca. Oaxaca.
- INDESOL.** (2015). INDESOL: entre sociedad civil y políticas públicas. México:
- INDESOL, I. N.** (2018). [gob.mx](https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc). Obtenido de <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>
- Juárez Alonso, G.** (diciembre de 2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista Líder*, 23, 9-28. Recuperado el junio de 2019
- Mendoza, G., & Alcázar, F.** (2017). Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Obtenido de *La sociedad civil organizada en México: hacia un nuevo modelo*: <https://imco.org.mx/temas/la-sociedad-civil-organizada-mexico-hacia-nuevo-modelo/>
- Montaño, A.** (2014). "Modelo de desarrollo económico local para la diversificación de la estructura Productiva y la Articulación del Tejido Empresarial en Baja California Sur". Tijuana, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California.
- Ojeda, E. V.** (2016). *Proyectos productivos locales y reestructuración socio-económica en el municipio de San Juan Lalana, Oaxaca. un análisis desde el enfoque de desarrollo endógeno* (tesis de Maestría). Tijuana, B. C., México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Olvera, A.** (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática.*
- Olvera, A. J.** (2007). *Notas sobre la Participación ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Proyecto Desarrollo de Agendas Ciudadanas 2006. INCIDE SOCIAL. Universidad Veracruzana.*
- OXFAM, M.** (2017). *Procesos de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el sistema mexicano de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.* (4).
- Pacheco, E., & Franzoni, J.** (2016). *Actividad e inactividad de organizaciones de la sociedad civil: situación actual y prospectiva al 2030.* Ciudad de México: COLMEX e INDESOL.

- Pagani, M. L., & Schuttenberg, M.** (2004). Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación ciudadana. Estudio de caso del municipio de La Plata. . II Congreso Nacional de Políticas Sociales, (págs. 1-16).
- Paz, C. C.** (1999). La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y eficiencia gubernamental. *Estudios Políticos* (20), 129-158.
- Precedo Ledo, A.** (2004). El modelo de desarrollo comarcal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*(38), 29-45.
- Rojas, M. L.** (mayo de 2013). Una crítica a la perspectiva del capital social. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 189-212.
- Romero de García, E.** (2002). Claves para entender el desarrollo endógeno en la globalización. *Opción*, 18(37), 139-165.
- SAGARPA, INCA, INAFED, & SEGOG.** (2004). Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal. México.
- Serrano, R. A.** (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), 93-116.
- Söhr, W.** (1989). On the theory and practice of local development in Europe. En E. Romero de García, Claves para entender el desarrollo endógeno en la globalización. London and New York: The United Nations University.
- Solís San Vicente, S., Arteaga Basurto, C., & Cano Soriano, L.** (2014). Capital Social y desarrollo social. Universidad Nacional Autónoma de México. México: Universidad Autónoma de México.
- Sorroza Polo, C.** (marzo - abril de 2008). La crisis política de Oaxaca: componentes, alcances y propuesta de salida. *El Cotidiano*, 21-36. Recuperado en 2019, de <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=148>
- Soto González, L. J., & Chauca Malásquez, P. M.** (2014). Sistemas productivos: elementos para su análisis desde la perspectiva del desarrollo local. *Inceptum*, IX(16), 59-82.
- Vázquez B., A.** (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vázquez B., A.** (2005). Las nuevas fuerzas del desarrollo. Barcelona: Antoni Bosch
- Villar, A.** (2006). La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado el junio de 2019, de Biblioteca Digital Municipal: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Villar.pdf>
- Yela, B. R., Fajardo, A. J., & Sandoval, C. M.** (2017). La participación ciudadana y planificación en el contexto de la estrategia pública para el desarrollo municipal. *Revista OIDLES* (22). Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/oidles/22/ciudadania>
- Zialdoka.** (2016). Coordinación Baladre. Obtenido de ¿Municipalismo?, ¿Soberanía comunitaria?: <http://www.coordinacionbaladre.org>