



## Instituciones formales e informales para la asociación intermunicipal en Oaxaca

Rubén Gelasio Martínez Cruz\*

Rodrigo Sandoval Almazán\*\*

Nina Martínez Cruz\*\*\*

Recibido: 05 de agosto de 2019

Aceptado: 28 de octubre de 2019

### **Resumen:**

*El objetivo es analizar la interacción de las instituciones formales e informales para la asociación intermunicipal en los ayuntamientos regidos por Sistemas Normativos Indígenas (SNI) de Oaxaca. Se describe desde el enfoque neo institucional en su perspectiva política la importancia de las instituciones formales e informales. Se trata de un estudio cualitativo en donde se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas a los concejales de dos administraciones consecutivas en los municipios indígenas de San José Lachiguirí y San Francisco Logueche de Oaxaca. La asamblea comunitaria y el ayuntamiento constitucional son las principales instituciones en los SNI que determinan una asociación intermunicipal.*

### **Palabras clave:**

*Neo-institucionalismo, capacidad institucional, asociación intermunicipal, Sistemas Normativos Indígenas, Oaxaca.*

### **Abstract:**

*The purpose of this article is to analyze the interaction of formal and informal institutions of the intermunicipal association in the municipalities governed by Sistemas Normativos Indígenas (SNI) of Oaxaca. The importance of formal and informal institutions is described from the neo-institutional approach in its political perspective. This is a qualitative study in which semi-structured interviews were carried out by the municipal authorities of two consecutive administrations in the indigenous municipalities of San José Lachiguirí y San Francisco Logueche, Oaxaca. The community assembly and the constitutional council are the main institutions in the SNI that order an intermunicipal association.*

\* Licenciado en Administración Pública por la Universidad de la Sierra Sur, actualmente cursando la maestría en Gobierno Electrónico. Correo electrónico: < [rubemartinezcruz6@gmail.com](mailto:rubemartinezcruz6@gmail.com) >.

\*\* Doctor en Administración del ITESM-CCM. Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Correo electrónico: < [rsandovala@uaemex.mx](mailto:rsandovala@uaemex.mx) >.

\*\*\* Maestra en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense A.C. Profesora Investigadora de la Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca. Correo electrónico: < [marcny12@gmail.com](mailto:marcny12@gmail.com) >.

**Key words:**

*Neo-institutionalism, institutional capacity, intermunicipal association, Indigenous Normative Systems, Oaxaca.*

## 1. Introducción

Hoy en día es menester examinar el origen y evolución de las instituciones para enfrentar los nuevos retos y complejidades en el campo político y en la acción pública. Las instituciones tienen una influencia sustancial en la determinación de los acuerdos y resultados del actuar público, la capacidad institucional de los agentes en juego incide en la toma de decisiones públicas. Vergara (1997) argumenta que las instituciones desarrollan sus propias características acordes al contexto y al proceso histórico que comparten, lo que se resume en un proceso de institucionalización.

El objetivo de este artículo es analizar la interacción de las instituciones formales e informales para la asociación intermunicipal en los ayuntamientos regidos por Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca. Cada espacio político posee sus propias instituciones: las formales son compartidas y de carácter coercitivo, mientras que las informales difieren entre un espacio y otro, ya que son reglas no escritas que se acumulan con el tiempo y son fruto de la evolución de los códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones de las sociedades.

En México el estado de Oaxaca es reconocido y caracterizado por su multiculturalidad conformado en ocho regiones étnico-geográficas; la Cañada, el Papaloapan, Sierra Norte, Istmo, Valles Centrales, Sierra Sur, Costa y la Mixteca. Cada una de las regiones, a su vez, se integra de diversos municipios que comparten tradiciones, costumbres y creencias propias. De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2010), son 17 grupos étnicos los que conforman esta entidad federativa lo que la convierte en la entidad con mayor concentración de población hablante de una lengua indígena. Entre las principales etnias se encuentran los mixtecos, zapotecos, mixes, triquis, chatinos, chinantecos, huaves, mazatecos, amuzgos, nahuas, zoques, chontales, entre otros.

Los grupos étnicos viven de manera dispersa en los 570 municipios del estado. Cada municipio posee su propia historia, sus propias creencias, tradiciones y costumbres que van desde sus fiestas conmemorativas hasta su forma de organización político-social. Así, el Congreso del estado ha reconocido desde 1995 la existencia de los Sistemas Normativos Indígenas como una forma de organización política apegada al marco jurí-

dico local. Los municipios de San José Lachiguirí y San Francisco Logueche se ubican en la región Sierra Sur de Oaxaca, ambos caracterizados por altos índices de pobreza y marginación social. Estas municipalidades comparten la etnia zapoteca y el régimen de Sistemas Normativos Indígenas, aunque también con diferencias que se ven reflejadas en sus instituciones informales.

De acuerdo con las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014) y el Sistema de Planeación y Desarrollo para el Estado de Oaxaca (SISPLADE) (2016), más del 92% de la población total de estos municipios vive en situación de pobreza y el acceso a la salud, a la educación y a la vivienda son las carencias sociales más alarmantes, lo que se convierte en un problema público vinculado directamente con las capacidades del gobierno.

Diversos estudios señalan que los municipios de México se encuentran en una situación financiera desfavorable para un adecuado abastecimiento de servicios públicos (Guillén 2003; Cabrero, 2004; Rodríguez-Oregia y Tuirán, 2006; Navas, 2010). Las transferencias federales no han sido suficientes para atender plenamente todas y cada una de las necesidades de la población. Además, los recursos asignados desde la federación limitan la capacidad de respuesta de los municipios ante las presiones ejercidas por las necesidades sociales, debido a su denominación de recursos etiquetados (Sánchez, 2000). Históricamente, las transferencias federales no han seguido consideraciones ni de eficiencia ni de equidad, se ha ajustado más a cuestiones de ganancias políticas, lo que ha generado una ampliación de las disparidades espaciales (Rodríguez-Oreggia y Rodríguez-Pose, 2004).

En este contexto, la asociación intermunicipal se presenta como una estrategia de gestión que le permitiría a los municipios de la región mejoras económicas, sociales, institucionales y técnicas en la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, se exhibe como una alternativa a las formas tradicionales de financiamiento para el abastecimiento de servicios públicos, ya que implica importantes ahorros en costos y economías de escala, al actuar de manera conjunta (Rodríguez-Oregia y Tuirán, 2006).

La asociación intermunicipal consiste en “la unión voluntaria de los ayuntamientos para resolver problemas comunes en materia de servicios públicos en su territorio, además de la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones administrativas y la gestión de servicios” (IGLOM, 2010:8-9). La racionalidad de recursos y actividades de gestión son, entre otros, propósitos de esta iniciativa. Al respecto, Santín del Río (2013:13) indica que:

La asociación intermunicipal es un mecanismo de unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, mediante un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y objetivos específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados.

En los Sistemas Normativos Indígenas existen formas tradicionales de organización y trabajo coordinado entre los municipios circunvecinos que se traducen en pactos, sin embargo, la formalización de estos no se ha logrado. Es necesario que estos acuerdos o pactos sean regulados y guiados para reducir la incertidumbre. Tal como lo afirman Rodríguez-Oregia y Tuirán “no sólo existen beneficios como los mencionados, sino que también hay barreras que pueden actuar en contra de favorecer las asociaciones, como la heterogeneidad de los municipios en términos económicos, sociales y de sus capacidades institucionales” (2006:395).

En los municipios indígenas la capacidad institucional del ayuntamiento, la voluntad política y la asamblea comunitaria construyen un escenario complejo de arreglo institucional. El enfoque neo institucional en su perspectiva política considera dos tipos de instituciones: las formales y las informales. En los sistemas normativos indígenas son tan importantes las instituciones formales como las informales que en algunos casos se complementan y en otros se contraponen. El documento hace una revisión de la literatura desde el enfoque neo institucional, enseguida describe la capacidad institucional y la complejidad de los municipios regidos por los Sistemas Normativos Indígenas. Posteriormente se integra la metodología de investigación y finalmente se presentan los hallazgos y conclusiones.

## **2. El enfoque neo-institucional y la capacidad institucional de los municipios**

En los últimos treinta años el enfoque del neo institucionalismo ha cobrado importancia en el estudio del campo de la economía, sociología y política. Las instituciones se han considerado como centro de análisis de los fenómenos públicos, diversos estudios buscan dar respuesta a interrogantes como ¿por qué importan las instituciones? ¿Son las instituciones susceptibles de diseño o, por el contrario, son producto de la evolución social? ¿Qué intereses promueven las instituciones, de un grupo o de toda la sociedad? (Romero, 1999). En el ámbito municipal los arreglos institucionales formales o informales requieren de una reflexión.

El institucionalismo formal y legalista pereció en los años sesenta porque carecía de respuestas para los fenómenos que acontecían. En la década de los 80 los retos que implicaban las reformas estructurales exigieron abrir espacio nuevamente para el análisis de las instituciones, de esta manera surgió el enfoque del Nuevo Institucionalismo (neo institucionalismo).

Este nuevo enfoque es una concepción que posee el mérito de salvaguardar la dualidad fundamental entre las personas y las instituciones (Prelot, 1992). Propone tres enfoques explicativos de esta relación: el neo institucionalismo económico, estudiado por Simon (1945), Williamson (1985), North (1999), Rutherford (1999); el sociológico, expuesto principalmente por Brinton y Nee (1998) y; el político que tiene entre sus representantes a Moe (1984), March y Olsen (1989), Peters (2001), DiMaggio y Powell (1991), entre otros. Estas perspectivas comparten en común: a) las instituciones son simples epifenómenos de la sociedad; b) los arreglos institucionales surgen en la vida social y; c) las instituciones son las reglas de juego de una sociedad (Romero, 1999).

El neo-institucionalismo señala que los contextos institucionales políticos, sociales y económicos, dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre su comportamiento. Las instituciones determinan las acciones y comportamientos de los individuos, de acuerdo con North (1993:13), estas se refieren a “las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Las instituciones son guías de acción creadas por la sociedad y los individuos que lo forman (Giddens, 1984). Se entienden como roles, normas, leyes y procedimientos que dan forma a la interacción y convivencia humana dentro de las organizaciones.

Existe una parte que define las instituciones y otra que las obedece, como lo señala Norgaard (1996:39) “las instituciones consisten en relaciones de autoridad que definen cuál actividad es o no permisible y especifican a quiénes se aplican y en qué situaciones”. Entonces, las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores, las organizaciones están conformadas por individuos quienes a la vez crean las reglas; toda esta interacción entre individuos genera el cambio institucional (Prats, 2007).

El principio básico de la teoría institucional señala que las acciones de los individuos y las organizaciones son guiadas por instituciones, que son al mismo tiempo creadas o modificadas a través de la acción colectiva de individuos y organizaciones (Brinton & Nee, 1998; Giddens, 1984; Luna-Reyes & Gil-García, 2011; Scott, 2001). Existe un proceso de institucionalización, Zucker (1991) presentó tres etapas secuenciales del mismo: habituación, objetivación y sedimentación. En la habituación se desarrollan patrones de resolución de problemas específicos que se presentan; en la objetivación se desarrolla un entendimiento compartido sobre los comportamientos modelados y; la sedimentación es cuando esos patrones se acoplan a una realidad propia para ser aplicadas en su momento.

A su vez, DiMaggio y Powell (1991) identificaron tres mecanismos a través de los cuales los

efectos institucionales son difundidos en varios campos de la organización: coercitivos, que su incumplimiento implica una sanción; miméticos, su reproducción se debe a la imitación y; normativos, la moral indica que son lo apropiado. Estos mecanismos ayudan a que a largo plazo se reduzcan las diferencias entre las organizaciones, efecto al que denominaron “isomorfismo”. Existen procesos en las que las instituciones desarrollan sus características particulares, mismas que influyen en el comportamiento de los miembros de la institución (Vergara, 1997). Esto significa que las diferencias entre las organizaciones no se acaban por completo, algunas conservan características que las identifican.

La perspectiva política del neo-institucionalismo se centra en la toma de decisiones y los resultados políticos, afirma que las instituciones reducen la incertidumbre de los intercambios políticos y mejoran la cooperación política mediante controles y equilibrios institucionales formales e informales (DiMaggio y Powell, 1991; Moe, 1984). Desde este enfoque se ha considerado la relevancia de dos tipos de instituciones: las formales y las informales.

Cavadias (2001) argumenta que las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público. Mientras que las instituciones informales son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrados en los usos y costumbres. En la tradición anglosajona se les conoce como la *commom law* y en la tradición latina como el derecho consuetudinario. Se argumenta que son fruto de la evolución de códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones de las sociedades y que son autocumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas.

Las instituciones formales son aceptadas por todos los individuos, pues no se puede renunciar a estas ya que son producto del contrato social; formar parte del Estado, al mismo tiempo, implica aceptar sus instituciones. Por su parte, las instituciones informales son más variadas debido a que son fruto de valores, tradiciones y costumbres históricas de cada organización o grupo que las comparte.

Ante esto surge un reto complejo de arreglos donde convergen ambos tipos de instituciones. Es difícil establecer la frontera entre las instituciones formales y las informales (Alaya, 1999). Asimismo, es de reconocer que no existen leyes formales que puedan cubrir por completo las exigencias que surgen en la vida cotidiana, de modo que las informales “pueden llenar las

lagunas existentes en un sistema general de derecho” (Ostrom y Ahn, 2003:194). En variados contextos, las instituciones formales e informales pueden ser complementarias, aunque también pueden estar en competencia o sobreponiéndose una sobre otra.

Aunado a lo anterior, O’Donnell (1992) identifica que las instituciones se caracterizan por incluir y excluir agentes. Son los recursos, las demandas y los procedimientos las bases que determinan los agentes que son aceptados para la toma de decisiones y quiénes no. En esta lógica, aquellos que poseen mayor poder de participación, basado en los recursos que poseen, son los que de manera activa intervienen para generar cambios institucionales.

Un caso complejo y poco discutido son los municipios organizados en el denominado Sistema Normativos Indígenas. En estos espacios se presentan instituciones formales como el ayuntamiento constitucional, así como instituciones informales que tienen su más clara representación en las asambleas comunitarias como un medio para la interacción gobierno-ciudadanos.

### **3. La capacidad institucional (CI)**

El concepto de capacidad institucional se ha interpretado de diversas maneras. Rosas (2008) hace un recuento de este concepto, en donde señala que a mediados de 1980 apareció el concepto de “fortalecimiento institucional” que tenía como objetivo mejorar las habilidades del Estado y, a la vez, mejorar sus funciones. El fortalecimiento institucional dio importancia únicamente al aparato organizacional, aplicando técnicas de reingeniería a los aspectos técnico-administrativos en su interior, pero descuidó el entorno en el que éste se desenvolvía.

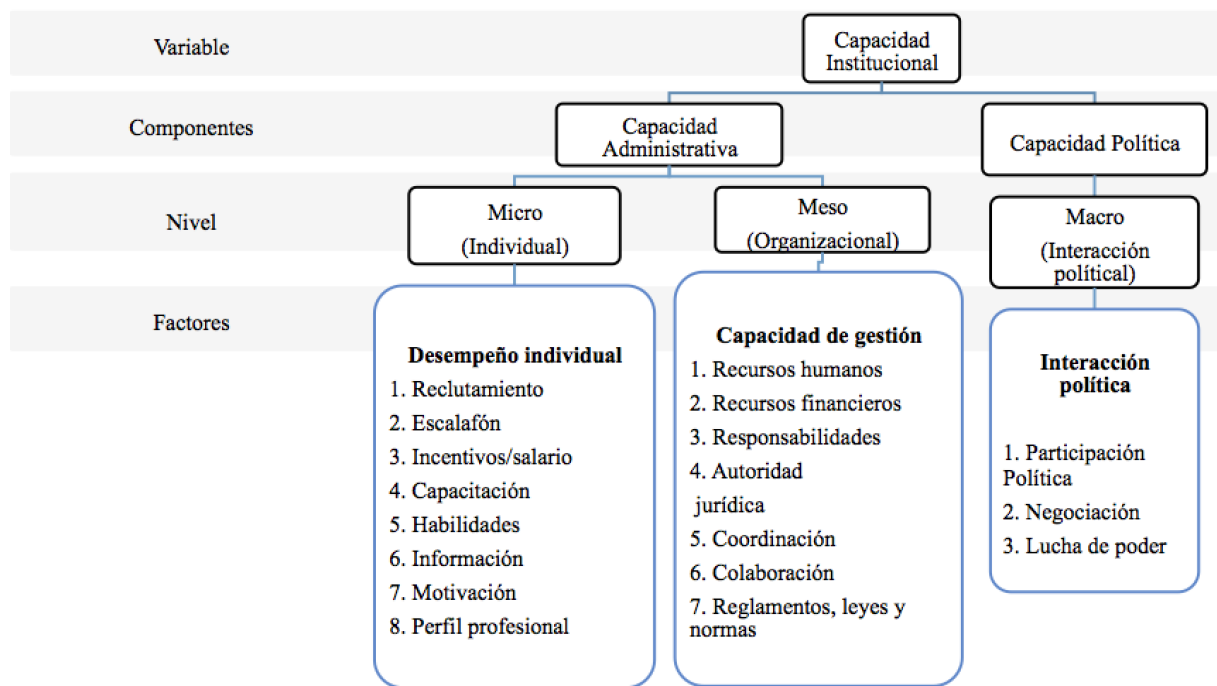
En 1990 se adoptó el concepto de “construcción de capacidad institucional” referido al “buen gobierno”. Ante la crisis económica, política y social que ocurría a finales de la década de 1980 se reconoció que ni el Estado ni el mercado eran capaces de elaborar y aplicar políticas apropiadas que respondan efectivamente a las demandas ciudadanas, por lo tanto, la nueva tendencia se dirigió al buen gobierno. Este concepto superó la visión reduccionista que le daba importancia únicamente a la mejora técnica-administrativa, los problemas organizacionales comenzaron a analizarse en varios niveles y se consideraron los demás actores que participan en la vida política de las organizaciones.

En la actualidad, el concepto ya no se limita al aparato organizacional, este comienza a considerar las reglas de juego, formales e informales, que se aplican dentro y fuera de la propia organización. Hoy en día se reconoce que para analizar o evaluar la capacidad institucional

se destacan dos componentes principales: la capacidad administrativa y la capacidad política (Rosas y Gil, 2013; Duque, 2012). La primera es entendida como las habilidades técnicas y burocráticas de la organización, mientras que la segunda se refiere a la habilidad de interacción y negociación que existe dentro de la propia organización y con su entorno. Resulta pertinente abordar la capacidad institucional desde esta perspectiva, ya que el gobierno no sólo se define por el aparato burocrático, sino es una arena política en el que interactúan diversos actores externos.

La capacidad institucional se entiende como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, resolver problemas y de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público (Sheela, 2004). Además de los dos componentes, Grindle, Forss y Venson (citados en Rosas y Gil, 2013) y Castro, (2011) ubican la capacidad institucional en tres niveles: el micro (individual) que se concentra en conocer el desempeño individual; el meso (organizacional), que busca conocer el funcionamiento general de la organización y evaluar o valorar la eficacia y eficiencia de las misma y; el macro (interacción política), que se enfoca en el entorno en el que se desenvuelve la entidad. En la Figura 1 se muestra los componentes y factores de la capacidad institucional.

**Figura 1. Componentes y factores de la capacidad institucional**



Fuente: Elaboración propia con información de Rosas (2008), (Duque, 2012) y (Rosas y Gil, 2013).



El nivel micro incluye factores como el reclutamiento, el sistema de escalafón, los incentivos, capacitaciones, habilidades, información, motivación y perfil profesional. El meso toma en cuenta los recursos humanos, recursos financieros, responsabilidades, la autoridad jurídica, la coordinación, la colaboración, los reglamentos, leyes y normas de la organización. El nivel macro se enfoca en la participación política, la negociación y la lucha de poder (Rosas 2008; Rosas y Gil, 2013; Duque, 2012).

Por una parte, particularmente, Hilderbrand y Grindle (1997), Ospina (2002) y Burns (2005) definen la capacidad administrativa como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Este componente se observa en el nivel micro, que se concentra en conocer el desempeño individual y en el nivel meso, que busca conocer el funcionamiento general de la organización y su gestión (Castro, 2011). La capacidad administrativa está presente en la medida en que los individuos que conforman la organización poseen la habilidad para mejorar las funciones que realizan con el objetivo de resolver un problema público.

Por otra parte, el concepto de capacidad institucional con énfasis en el componente capacidad política es entendido como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2004). Se centra en la capacidad de interacción política que depende de quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y, lo más relevante, bajo qué reglas institucionales operan. Lo anterior se verá reflejado en los arreglos institucionales entre los principales agentes que conviven en una sociedad, un consenso que favorezca el poder y el derecho de participación de los agentes.

De manera más completa Repetto (2004) interpreta la capacidad política como la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población y que las decisiones que se tomen representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos. En este nivel otras organizaciones comienzan a involucrarse demandando intereses, exigiendo participación y haciendo propuestas.

De acuerdo con Rosas (2008) los factores que constituyen la capacidad política son tres: la participación política, que se refiere a quiénes participan para determinar lo que se va a hacer y cómo se hará; la negociación, que es entendida como la voluntad política que tienen los actores por participar en cierta materia y la forma en que negocian las obligaciones, responsabilidades y beneficios y; la lucha de poder, entendido como la percepción que tienen los actores respecto a la distribución existente de poder, si lo aceptan o lo impugnan, es decir, si están o no de acuerdo con sus facultades y obligaciones establecidas.

En suma, la capacidad institucional se entiende como la habilidad que poseen los actores gubernamentales de identificar y resolver de manera efectiva los problemas públicos que afectan a la sociedad, a través de la aplicación de políticas públicas apropiadas al contexto y que permiten la participación de los diversos actores que interactúan en un determinado campo de acción pública.

La capacidad institucional se entiende como la interacción política que, de acuerdo con ciertas reglas, normas o costumbres, definen los diversos actores que participan en un determinado campo de acción pública, entonces, en el contexto municipal organizado por los Sistemas Normativos Indígenas, el ayuntamiento y la asamblea comunitaria fungen como las principales instituciones y la interacción entre los mismos refleja la capacidad política.

#### **4. Sistemas Normativos Indígenas en Oaxaca una convergencia de instituciones formales e informales**

Para el estudio de las organizaciones en espacios que se rigen por los Sistemas Normativos Indígenas enfocarse exclusivamente en las reglas formales, y no tomar en cuenta las instituciones informales, ocasionaría que los incentivos y restricciones reales que subyacen el comportamiento político y social se pierdan de vista. Por lo tanto, es importante llevar tanto las instituciones formales como las informales hacia el centro de las investigaciones. En ambientes de esa naturaleza, el estudio de las instituciones informales fungen como una vigorosa estrategia para el desarrollo (Helmke y Levitsky, 2003; Urkato, 2012).

Las instituciones informales son importantes para el desarrollo y, especialmente, aunque no exclusivamente, entre los pueblos indígenas. El tequio, la ayuda intercomunitaria, el consejo de ancianos, las normas, la asamblea comunitaria y los mediadores tradicionales son importantes para la solución de controversias, hacen cumplir las normas de comportamiento aceptados ampliamente, y unen a las personas con lazos de solidaridad comunitaria y la asistencia mutua que contribuye al bienestar (Martínez, 2015).

Para estos casos es adecuado lo mencionado por Meyer y Rowan (1977) al señalar que las organizaciones tienden a adoptar creencias compartidas y las reproducen no porque mejoran el rendimiento, sino porque proporcionan legitimidad. A lo anterior se refiere Garfinkel (1967) al afirmar que las instituciones tienen propiedades simbólicas que son propias del fenómeno y contexto de estudio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 2° reconoce que México es una nación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que conservan sus

propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Asimismo, la Constitución del estado de Oaxaca en su Numeral 29 señala que la entidad adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural. Por su parte, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca afirma que los pueblos y comunidades podrán adoptar libremente las formas de organización social y política que corresponden a su tradición y modificarlas según sus sistemas normativos internos (actualmente Sistemas Normativos Indígenas), sin más limitación que lo establecido en la Constitución Política Local.

El estado de Oaxaca se caracteriza por sus municipios que se rigen por los Sistemas Normativos Indígenas. Este régimen implica una constelación de normas indígenas codificadas consuetudinariamente en torno a un sistema, trascendiendo con ello, el estrecho valor de lo jurídico, o de lo que se viene adjetivando como institución formal (Martínez, 2013). De ahí su complejidad, pues lo normativo es cosmovisional, social, cultural y simbólico y no se encierra en el ámbito de lo jurídico. Es decir, lo normativo no solo se resume en leyes escritas, sino que son ideas, conductas, creencias, valores y cualidades socioculturales que identifican a una comunidad.

El consenso, el diálogo y los arreglos algunas veces resultan complejos para la colaboración entre los municipios con Sistemas Normativos Indígenas, e incluso entre grupos al interior de aquellos, pues la cosmovisión está referida al ámbito de la esfera privada. Las conductas, los valores, las ideas y las tradiciones crean identidades propias que grupos reducidos comparten.

## 5. Metodología

Para llevar a cabo la investigación se empleó el enfoque cualitativo y sus herramientas. La recolección de datos se realizó mediante entrevistas semi-estructuradas aplicadas a los concejales de los municipios de San José Lachiguirí y San Francisco Logueche, Oaxaca. En total se realizaron once entrevistas a actores clave como Presidentes Municipales, Regidores de Hacienda y Regidores de Obras de dos administraciones consecutivas.

La investigación se ha realizado en Lachiguirí y Logueche, principalmente, por el alto rezago social, las carencias en los servicios públicos básicos y por los altos índices de pobreza multidimensional que presentan en la sierra sur del estado. Además, en estas comunidades persisten las formas tradicionales de organización política y social como la asamblea comunitaria, el sistema de cargos, la ayuda mutua, la confianza política y social, la lengua materna, entre otros.

La investigación cualitativa aplica un proceso inductivo, es de tipo exploratorio y descriptivo, permite

técnicas de observación participante, evita la cuantificación y ocupa entrevistas para el acopio de información (Fernández y Pertegas, 2002). Este estudio aprovecha las fortalezas, técnicas y herramientas del enfoque cualitativo. Las variables que se describen no requirieron fundamentarse en la estadística debido a que la investigación explora la capacidad institucional de los municipios para el asociacionismo realizando una descripción situacional del fenómeno. Así, el estudio analiza y valora la capacidad institucional de los ayuntamientos a partir de la información proporcionada por una muestra de actores claves que formaron parte de la administración 2014-2016 y de la administración 2017-2019.

Se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a los Presidentes municipales, a los Regidores de Hacienda y a los Regidores de Obras. Se seleccionaron a estos concejales porque, dada las responsabilidades y funciones que la ley les otorga son quienes deben participar en el proceso de asociación intermunicipal. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca señala que el Presidente municipal es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal; el Regidor de Hacienda es el responsable de inspeccionar la hacienda pública municipal junto con el Presidente y; el Regidor de Obras es quien tiene bajo su responsabilidad la revisión e información sobre las gestiones realizadas respecto a las obras municipales. Ver Tabla 1.

**Tabla 1. Sujetos entrevistados**

Numero de entrevista	Fecha de entrevista	Cargo	Municipio
Entrevista 1	14/04/2017	Presidente municipal 2014-2016.	San José Lachiguirí, Oaxaca.
Entrevista 2	23/04/2017	Regidor de Hacienda 2014-2016.	San José Lachiguirí, Oaxaca.
Entrevista 3	30/04/2017	Presidente municipal 2017-2019.	San José Lachiguirí, Oaxaca.
Entrevista 4	07/05/2017	Regidor de Obras, 2017-2019.	San José Lachiguirí, Oaxaca.
Entrevista 5	07/05/2017	Regidor de Obras, 2014-2016.	San José Lachiguirí, Oaxaca.
Entrevista 6	27/05/2017	Regidor de Hacienda 2017-2019.	San José Lachiguirí, Oaxaca.
Entrevista 7	28/05/2017	Regidor de Obras Públicas 2014-2016.	San Francisco Logueche, Oaxaca.
Entrevista 8	03/06/2017	Regidora de Hacienda 2017-2019.	San Francisco Logueche, Oaxaca.
Entrevista 9	03/06/2017	Regidor de Obras, 2017-2019.	San Francisco Logueche, Oaxaca.
Entrevista 10	03/06/2017	Presidente municipal 2017-2019.	San Francisco Logueche, Oaxaca.
Entrevista 11.	04/06/2017	Presidente municipal, 2014-2016.	San Francisco Logueche, Oaxaca.

Fuente: elaboración propia.

Los datos obtenidos de cada entrevista se analizaron de manera sistemática, identificando las coincidencias y diferencias en la información proporcionada por los entrevistados. Las preguntas de la entrevista se obtuvieron a partir de los indicadores que se presentan en la Tabla 2. Operacionalización de la variable capacidad institucional, misma que se diseñó de acuerdo con la Figura 1. Componentes y factores de la capacidad institucional.

**Tabla 2. Operacionalización de la variable capacidad institucional**

Capacidad Institucional	
Componente: Capacidad administrativa	
Nivel individual (Desempeño individual)	
Variable	Indicador
Reclutamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medio que ocupa el ayuntamiento para el reclutamiento de personal</li> </ul>
Escalafón	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos para ocupar un cargo en el ayuntamiento</li> <li>Proceso de selección del personal</li> <li>Requerimientos para el ascenso</li> </ul>
Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivos intraorganizacionales</li> <li>Incentivos externos</li> </ul>
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de capacitaciones que ha recibido</li> <li>Tipo de información compartida en las capacitaciones</li> </ul>
Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principal fuente de información</li> <li>Información/conocimiento sobre el asociacionismo</li> </ul>
Motivación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principales motivaciones</li> </ul>
Habilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Habilidades con las que cuenta</li> <li>Cómo adquirió sus habilidades</li> </ul>
Perfil profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importancia del perfil profesional</li> </ul>
Nivel Organizacional (Capacidad de Gestión)	
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos humanos en el ayuntamiento</li> <li>Disponibilidad de recursos humanos para la formación del Comité Técnico de asociación</li> </ul>
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principales fuentes de ingresos</li> <li>Recursos financieros que pueden ser destinados a un proyecto de asociación intermunicipal</li> <li>Otras fuentes de financiamiento</li> </ul>
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidades jurídicas</li> <li>Sanciones por incumplimiento de responsabilidades</li> <li>Disposición para aceptar nuevas responsabilidades que implica un proceso de asociación intermunicipal</li> </ul>
Autoridad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leyes que conoce</li> <li>Leyes que ha revisado</li> </ul>
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percepción sobre los trabajos que se hacen en coordinación entre regidurías</li> </ul>
Colaboración	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percepción sobre la colaboración al interior del ayuntamiento</li> </ul>
Reglamentos, leyes y normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de Bando de policía y buen gobierno</li> <li>Existencia de reglamentos internos y manuales de procedimientos</li> </ul>
Componente: capacidad política	
Nivel político (interacción política)	
Participación política	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quiénes participan en la toma de decisiones sobre asuntos públicos</li> <li>Cómo participan en los asuntos públicos</li> <li>Cómo participarían en la toma de decisiones sobre el asociacionismo</li> </ul>
Negociación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder de convencimiento del ayuntamiento hacia la asamblea comunitaria respecto a la asociación intermunicipal</li> <li>Prioridades a negociar al interior del cabildo en relación a la asociación</li> <li>Prioridades a negociar con otros municipios en relación a la asociación</li> <li>Tipo de asociación que prefiere</li> </ul>
Lucha de poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder de decisión del Presidente municipal</li> <li>Poder de decisión del ayuntamiento</li> <li>Poder de decisión de la asamblea comunitaria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Rosas (2008) y Rosas y Gil (2013).

## 6. Las instituciones formales e informales en los Sistemas Normativos Indígenas

Los municipios de San José Lachiguirí y San Francisco Logueche colindan y se ubican geográficamente en la región sierra sur del estado de Oaxaca. Comparten el grupo étnico zapoteco y sus formas de organización política son reconocidas jurídicamente por el Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) como municipios regidos por los Sistemas Normativos Indígenas. Entre otras características, cada tres años hacen elección de sus autoridades municipales, la población no rebasa los 5 mil habitantes, y en su división político administrativa cuentan con localidades (agencias).

De acuerdo con el Sistema de Información para la Planeación y el Desarrollo Municipal (2016), en el año 2015 San José Lachiguirí concentraba una población de 3,251 habitantes, de estos el 92.92% vive en situación de pobreza. La carencia por acceso a los servicios de salud, a la seguridad social y a los servicios básicos de la vivienda supera la cifra del 90% de la población total. Aunado a lo anterior, el 57.14 % de la población percibe dos salarios mínimos (Plan Municipal de Desarrollo de San José Lachiguirí, 2014-2016).

San José Lachiguirí, además de la cabecera municipal, cuenta con dos agencias municipales y tres agencias de policía: Santa María Lachivigoza, San Antonio Nizagoche, El Carrizal, Rancho Mijangos y Rancho Nuevo, respectivamente. Cada una de estas agencias y localidades cuentan con sus representantes locales; un Agente municipal y sus colaboradores en el caso de las dos primeras y un Representante y sus colaboradores para las tres últimas (Plan Municipal de Desarrollo de San José Lachiguirí, 2014-2016). El ayuntamiento municipal se integra por el Presidente municipal y Suplente, Síndico y Suplente, Regidor de Hacienda y Suplente, Regidor de Obras y Suplente, Regidor de Educación y Suplente, Regidor de Salud y Suplente y Regidor de Ecología y Suplente.

En cuanto al municipio de San Francisco Logueche en el año 2015 concentraba una población total de 2,787 habitantes, del total el 92.84% se encontraban en situación de pobreza. La carencia por acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, y a los servicios básicos de la vivienda también supera la cifra del 90% de la población total (SISPLADE, 2016). El 62.56% de la población está ocupada con dos salarios mínimos (Plan Municipal de Desarrollo de San Francisco Logueche, 2014-2016).

En el mismo Plan Municipal de Desarrollo se expone que el municipio de Logueche cuenta con tres Agencias municipales y un Barrio: El Bramadero, El Costoche, El Guayabo y Barrio Nuevo. De la misma manera, cada Agencia y Barrio cuenta con un Agente o en su caso un Representante. El ayuntamiento municipal se integra por el Presidente municipal, Síndico municipal, Regidor de Hacienda, Regidor de Policía, Regidor de Salud y Regidor de Obras.

En Oaxaca las instituciones informales y la capacidad institucional de los ayuntamientos indígenas influyen en la toma de decisiones para la asociación intermunicipal. En los SNI la asamblea comunitaria es el máximo órgano de participación para la toma de decisiones públicas que, en ocasiones, somete al propio ayuntamiento. Solo algunos de los factores de la capacidad institucional inciden en la decisión de los ayuntamientos para el asociacionismo, pero entre estos existe una interdependencia. Lo que sucede en la capacidad administrativa es claramente influido por la capacidad política y de manera inversa.

En cuanto a la *Capacidad Administrativa (nivel individual)* se refiere, la “Información” es importante para la toma de decisiones. Si los ayuntamientos carecen de información sobre la asociación intermunicipal, estos repiten las gestiones tradicionales y si se asocian lo hacen en lo informal, es decir, realizan un acuerdo de ayuda intercomunitaria entre municipios. En este tipo de asociación intervienen directamente las instituciones informales reflejadas en los procedimientos y prácticas ancestrales de organización y convivencia.

La asociación como ayuda intercomunitaria (acuerdos informales) en comparación con la asociación intermunicipal formalizada son diversas, los primeros no están escritos y pueden en cualquier momento malversarse y terminar en conflictos; estos son una práctica que ni el marco jurídico federal ni el local reconocen, por lo tanto, no son susceptibles de ser financiados con recursos públicos extraordinarios. Además, son acuerdos coyunturales que duran a corto plazo.

Por su parte, una asociación intermunicipal formal al iniciarse requiere de la redacción de un reglamento, una minuta de acuerdos, y de un estatuto de convenio como fundamentos de asociación. Es una estrategia respaldada por distintas leyes generales, locales y secundarias, esto implica que el Estado facilitará las fuentes de financiamiento para su gestión. Por último, la asociación intermunicipal surge por la existencia de un problema común que un municipio por sí solo no puede atender, entonces al asociarse dan origen a un nuevo ente jurídico que se encargará de atender aquel problema por tiempo establecido hasta renovar el convenio.

Los gobiernos municipales de los municipios de estudio se organizan mediante instituciones informales tradicionales, los servidores públicos municipales de San José Lachiguirí señalan en entrevista que antes del año 2000 el tequio era el mecanismo utilizado para la construcción de la infraestructura pública. De alguna manera la mayoría de los ciudadanos participaban apoyando con mano de obra o en especie con materiales para construcción. Asimismo, en San Francisco Logueche las actividades se organizaban mediante el tequio. Sin embargo, “hoy en día las personas ya no desean participar en los tequios porque existen las transferencias federales” (Entrevista 3).

*Capacidad Administrativa (Nivel organizacional).* En este nivel los “recursos financieros” y la “autoridad jurídica” son los principales factores que influyen en la decisión de formalizar o no la asociación entre los municipios. Por una parte, si el proyecto tiene un presupuesto bajo que puede ser financiado con recursos de un solo municipio, entonces se elige realizarlo en el plano informal. Por otra parte, si las necesidades son variadas pero se requiere de la participación de otro municipio, entonces se lleva a cabo un acuerdo en el que cada municipio financia su proyecto.

Como lo menciona la regidora de hacienda de Logueche “si se asocia por algo que podría ser financiado por los propios municipios entonces es conveniente trabajarlo como un acuerdo para que se haga más rápido” (Entrevista 8). Lo mismo expresa el regidor de obras de Lachiguirí “de contar con recursos financieros suficientes para la ejecución del proyecto elijo el acuerdo entre municipios (pacto) porque el proceso es más rápido ya que no requiere de tanto papeleo” (Entrevista 4).

Por el contrario, si el costo es elevado se elige formalizar la asociación para recibir ayuda de otros órdenes de gobierno. No obstante, la asamblea comunitaria funge como máxima autoridad de decisión. De esta manera se refleja la importancia de las instituciones informales en la toma de decisiones que, desde un punto de vista jurídico, competen exclusivamente al ayuntamiento. La asociación intermunicipal se define como la unión voluntaria de municipios a través de sus ayuntamientos para resolver problemas comunes. Empero, en los casos de estudio no basta la voluntad del ayuntamiento para decidir asociarse o no y el tipo de asociación, la asamblea comunitaria es la que finalmente toma la decisión.

El desconocimiento de la normatividad y de las leyes secundarias limita a las autoridades municipales a formalizar acuerdos. La asociación formalizada no se ha dado entre Lachiguirí y Logueche o con otros municipios. La asamblea es la autoridad que finalmente decidirá si se recurre a la asociación formal o informal y el ayuntamiento se encargará de la gestión. El ex-regidor de hacienda de Lachiguirí dijo “les parecerá (a los ciudadanos) incoherente que dos municipios puedan asociarse para realizar un proyecto, por lo que pensarán que existe la pretensión de desviar recursos” (Entrevista 2).

*Capacidad política (Nivel interacción política).* La capacidad política es la que abre el espacio para la intervención directa de la asamblea comunitaria en la toma de decisiones. Los tres factores que constituyen este componente son la participación política, la negociación y la lucha de poder. En estos municipios, la institución más importante ha sido la asamblea, mediante este mecanismo los ciudadanos tienen una fuerte participación en la toma de decisiones. En los municipios de estudio la asamblea conserva un poder de participación que no solo funciona



como contrapeso al poder del ayuntamiento, sino que lo somete a sus decisiones. Por lo tanto, es un reto para aquél conseguir la aprobación de las propuestas que le plantea a la asamblea. La participación de la asamblea es necesaria en la toma de decisiones públicas, la ciudadanía tiene un fuerte poder de decisión que incluso algunas veces puede suspender las iniciativas del ayuntamiento.

Al parecer, la participación de la asamblea comunitaria es necesaria para la legitimación de las acciones públicas y de gobierno, pero también colabora para impulsar la transparencia y rendición de cuentas -esto se lleva a cabo en las asambleas comunitarias a modo de informes de gobierno-. El gobierno municipal convoca a los ciudadanos a una asamblea con el propósito de rendir cuentas sobre la ejecución y destino de los recursos públicos. En estas asambleas existe un careo entre gobierno y ciudadano, además permite cuestionamientos directos por parte de los ciudadanos a sus autoridades municipales.

La “negociación” respecto a los asuntos públicos se da principalmente entre el ayuntamiento y la asamblea comunitaria, hasta el momento no existe ningún otro grupo político que participe en estos asuntos. Muchas veces resulta complicado que el ayuntamiento logre convencer a sus representados para que aprueben una iniciativa de asociación intermunicipal. Tanto en Lachiguirí como en Logueche, los actores que participan en la toma de decisiones públicas son: el ayuntamiento y los ciudadanos (mediante la asamblea comunitaria). La asamblea es el principal mecanismo de participación ciudadana, en donde se expresan las ideas, opiniones e inquietudes para el consenso. La función del ayuntamiento en la asamblea consiste básicamente en informar y exponer las iniciativas que tiene planeado ejecutar.

En cuanto a la negociación externa para la gestión de una asociación entre municipios, las autoridades municipales coinciden en que lo prioritario es acordar la aportación económica que le corresponde a cada municipio para el financiamiento del proyecto y, en segundo lugar, las responsabilidades de cada uno. La negociación entre cabildos sigue un protocolo determinado, existe una normatividad y procedimientos que se deben cumplir. En el interior, la negociación entre el ayuntamiento y la asamblea se da a partir de instituciones informales; reglas y procedimientos que por costumbre se practican en cada una de estas comunidades. Las formas de presentación de las propuestas por parte del ayuntamiento y la participación en la asamblea no siguen protocolos estrictos ni están escritos, pero sí se requieren patrones de conducta y oratoria apropiadas que promueven el respeto mutuo entre gobierno y ciudadano.

Por su parte, “la lucha de poder” se manifiesta en la interacción entre la asamblea y el ayuntamiento. La legitimación del gobierno municipal está determinada por la obediencia hacia la asamblea comunitaria. El solo Presidente Municipal no puede formalizar una asociación, esta

debe ser acordada en sesión de cabildo y sometida a votación, respetándose la decisión de las dos terceras partes de los miembros. Aun si es aprobado en sesión de cabildo la propuesta necesariamente debe ser informada y consultada en asamblea comunitaria para que los ciudadanos expongan sus opiniones y finalmente voten a favor o en contra.

A pesar de que las autoridades municipales manifestaron que prefieren gestionar una asociación formalizada, sin embargo, la modalidad de la asociación no depende de sus decisiones, sino de la mayoría de los ciudadanos en asamblea comunitaria. En el mismo sentido, los concejales de Logueche mencionaron que, de acuerdo con los usos y costumbres que practican en su comunidad, la consulta popular siempre ha sido prioritaria.

La ciudadanía tiene un fuerte poder de decisión que incluso puede suspender las iniciativas del cabildo, el ex-regidor de hacienda de Lachiguirí mencionó que “los ciudadanos al final de cuentas son los que determinan si tal iniciativa debe realizarse o no. No podemos hacer nada que la gente no apruebe, porque de lo contrario recibiremos críticas de que somos autoritarios” (Entrevista 2). Asimismo, el ex-regidor de obras de Logueche expresó “en el año 2015 emprendimos un proyecto sin consultar a la gente y después hubo consecuencias; la gente regañó al presidente por haber hecho aquello sin consulta” (Entrevista 7).

La asociación siempre requerirá de la participación tanto del ayuntamiento como de la asamblea, pero impera la decisión de la asamblea por encima de la del cabildo para definir la formalidad o informalidad. Los entrevistados manifiestan estar de acuerdo con la distribución de poder, el presidente municipal de Lachiguirí dijo “cuando se trata de proyectos que involucren a toda la sociedad entonces se debe tratar en las asambleas y los ciudadanos serán quienes aprobarán si se hace o no, del proceso ya nos encargamos nosotros” (Entrevista 3). En el mismo sentido, los concejales de Logueche que fueron entrevistados mencionaron que de acuerdo a los usos y costumbres que practican en su comunidad así siempre ha funcionado.

En este caso el ayuntamiento funciona como un mero gestor formal de las decisiones de la asamblea, es decir, ésta decide lo que se va a hacer y aquél se encarga de gestionarlo. En suma, las instituciones informales pueden llenar las lagunas existentes en un sistema general de derecho. En los municipios indígenas, las instituciones formales e informales son complementarias, aunque también pueden contraponerse. Queda claro que para mantener el equilibrio político y para el bienestar social es importante la coexistencia de las reglas formales e informales.

## 7. Conclusiones

Las instituciones informales son esenciales para la legitimidad, el acuerdo y la cohesión social en los municipios indígenas. El estudio señala que las instituciones formales dan legalidad a los intercambios y resultados políticos, mientras que las informales les dan legitimidad. Los Sistemas Normativos Indígenas crean un ambiente complejo de interacción pública; las normas y reglas que derivan de la asamblea comunitaria son interiorizadas y están representadas por las costumbres, modales, tradiciones, y valores, por lo tanto, a veces son difíciles de identificar y, a pesar de que las facultades exclusivas del ayuntamiento están determinadas en las diversas leyes, la asamblea no puede ser excluida para la toma de decisiones.

La participación política, la negociación y la lucha de poder son factores de la capacidad institucional política que influyen en mayor grado en la toma de decisiones. La asamblea comunitaria es una institución de suma importancia en los regímenes de Sistemas Normativos Indígenas, su participación política es necesaria porque legitima las acciones del gobierno municipal. Las iniciativas de proyectos públicos como la asociación intermunicipal deben ser consultadas en asamblea. En este sentido, el ayuntamiento propone y la asamblea dispone. Nada puede ser ejecutado sólo por voluntad del cabildo en funciones, de lo contrario carecerá de legitimidad, que puede derivar en descontento social.

El ayuntamiento tiene el poder de representar al Estado coercitivo y su búsqueda de bienestar social. Por su parte, la asamblea tiene el poder de aprobación y legitimación. En San Francisco Logueche y en San José Lachiguirí un proyecto de carácter público requiere de la aprobación legal del ayuntamiento y a la vez requiere del consentimiento de la asamblea. Las instituciones formales están presentes en el ayuntamiento, en la ejecución de recursos públicos que obedecen a los criterios de finanzas públicas, la priorización de obras se adapta a los lineamientos de los fondos y ramos administrativos, la rendición de cuentas obedece los protocolos de la cuenta pública, se realizan informes de gobierno para promover la transparencia, entre otros.

La heterogeneidad de los municipios en Oaxaca genera una complejidad para su estudio. Esta complejidad es mayor entre municipios que se rigen por los Sistemas Normativos Indígenas, ya que sus prácticas hacen alusión a un contenido cosmovisional, social, cultural y simbólico que desborda el mero ámbito de lo jurídico. Los arreglos institucionales informales construyen legitimidad. La teoría neo institucional acierta al señalar que las instituciones informales no dejarán de intervenir en la toma de decisiones públicas, simplemente se manifestarán de distintas maneras entre un espacio y otro; queda claro que las instituciones formales no bastan para encarar y dar respuesta a los grandes problemas políticos que en la actualidad se presentan.

## 8. Fuentes de información

Alaya, José (1999), *Instituciones y economía: una introducción al neo institucionalismo económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrero, Enrique (2003), *Políticas Públicas Municipales una agenda en construcción*, México: Porrúa.

Castro, Felipe (2011), *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*, USA: United States Agency for International Development.

Cavadias, Emis (Julio-Diciembre 2001), "El nuevo institucionalismo en América Latina", en *Revista Ciencias de Gobierno*, año 5 (10), Venezuela: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Desarrollo Social (2014), *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014*. Recuperado de: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx) (Fecha de consulta: julio 2018).

Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2010), *Atlas de los Pueblos Indígenas 2010*. Recuperado de: <http://www.cdi.gob.mx/atlas/> (Fecha de consulta: agosto 2018).

Brinton, Mary & Nee, Victor (1998), *The new institutionalism in sociology*, California: Stanford University Press.

Burns, John (2005), *Government capacity and the Hong Kong civil service*, USA: Oxford University Press.

DiMaggio, Paul & Powell, Walter (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago.

Duque, Naidú, (2012), "Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca", en *Revista Cuadernos de Administración*, vol. 28 (47), enero-junio, México: Universidad del Valle.

Fernández Pita y Pertegas, S., (2002), Investigación cuantitativa y cualitativa, Complejo Hospitalario-Universitario Juan Canalejo, España. Garfinkel, H., (1967), *Studies in ethnology*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

Giddens, Anthony (1984), *The constitution of society*, USA: University of California Press.

Guillén Tonatiuh (2001), "Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia", en *Cuadernos de la cultura democrática*, núm. 17, México: Instituto Federal Electoral.

H. Congreso del Estado de Oaxaca, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Última Reforma PPOE 31-12-2016*.

Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2003), "Informal institutions and comparative politics: a research agenda", en *Revista Working Paper*, núm. 307, USA: Kellogg Institute.

Hilderbrand, M. y M. Grindle, (1997), *Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?* En Grindle, Merilee. *Getting Good Government, Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, USA: Harvard University Press.

Luna-Reyes, L. Felipe & Gil-García, J. Ramón (2011), "Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-government phenomena", en *Revista Government Information Quarterly*.

Navas Quintero, Andrés (2010), "La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio", en *Revista Perspectiva*, núm. 23, Chile.

Norgaard, Sonne (1996), "Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis", en *Revista European Journal of Political Research*, núm. 29. Estados Unidos.

North, Douglass (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass (1999), *Institutions, institutional change and economic performance*, USA: Cambridge University Press.

March, James & Olsen, Johan (1989), *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, USA: Free Press.

Martínez, Asier (enero-abril 2013), "Los Sistemas Normativos Indígenas en el marco del pluralismo jurídico. Un análisis desde los derechos indígenas", en *Revista de Derecho Político*, núm. 86, Madrid: UNED.

Martínez, Nina (2015), *Participación comunitaria y desarrollo humano en municipios de usos y costumbres de Oaxaca. Los casos: San José Lachiguirí y San Juan Mixtepec (Dto. 26), 2005-2014*, Tesis para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal, México: El Colegio Mexiquense.

Meyer, John & Rowan, Brian (1977), "Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony", en *Revista American Journal of Sociology*, Núm. 83, USA.

Moe, Terry (1984), "The new economics of organizations", en *Revista American Journal of Political Science*, Vol. 28, USA.

- O'Donnell, Guillermo (1992), "Democracia delegativa", en *Cuadernos del CLAEH*, Uruguay: CLAEH
- Ostrom, Elinor y Ahn T. (enero-marzo 2003), "Una perspectiva de capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 65 (1), México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ospina, Sonia (2002), *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*, Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.
- Peters, B. Guy (2001), *Institutional theory in political science: The "new" institutionalism*, London: Continuum.
- Plan Municipal de Desarrollo de San José Lachiguirí, periodo 2014-2016.
- Plan Municipal de Desarrollo de San Francisco Logueche, periodo 2014-2016.
- Prats, Joan (primer semestre 2007), "Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 9 (16), Colombia.
- Prelot, Marcel (1992), *La ciencia política*, Argentina: EUDEBA.
- Red de Investigadores de Gobiernos Locales de México A. C., (2010), "Formación de servidores públicos municipales", *Módulo 3 Intermunicipalidad*. García, R. y Rojo, P. (Coord.), Segunda Edición, México: IGLOM, IEEP, SEDESOL.
- Repetto, Fabián (2004), *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Serie de documentos de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Rodríguez-Pose Andrés (2004), "The Regional Returns of Public Investment Policies in Mexico", en *World Development*, vol. 39 (9).
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Tuirán, Rodolfo (2006), *Gestión regional y local. La cooperación intermunicipal en México/ Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar*, vol. XV (2), México.
- Romero, Jorge (1999), Los nuevos institucionalismos: sus diferencias y cercanías, En Powell, W. y Di Maggio, P., (Compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosas, Angélica (2008), *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*, México: UAM.

- Rosas, Angélica y Gil, Verónica (julio-diciembre 2013), "La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis", *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, vol. II (2), México.
- Rutherford, Malcolm (1999), *Institutions in economics: The old and the new institutionalism*, New York: Cambridge University Press.
- Sánchez, Adolfo (2000), *Marginación e ingreso en los municipios de México*, México: Porrúa.
- Santín del Río, Leticia (2013), *Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Scheela, William & Van Dinh, Nguyen (2004), Venture capital in a transition economy: The case of Vietnam Venture Capital, *An International Journal of Entrepreneurial Finance*.
- Scott, Richard (2001), *Institutions and organizations*, USA: Thousand Oaks.
- Simon, Hebert (1945), *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*, USA: Free Press.
- Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Municipal, (2016), Recuperado de: <http://sisplade.oaxaca.gob.mx/mun/indicadoresmunicipiopeores.aspxidmun=146> (Fecha de consulta: diciembre 2018).
- Urkato, Samuel (2012), Informal Institutions and Rural Household Social Capital Development, *Roles, Constraints and Policy Implications*, Ethiopia.
- Vergara, Rodolfo (1997), El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. Estudio introductorio. En March, James y Olsen, Johan, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Willems, Stéphane (2003), Institutional Capacity and Climate Actions. En *Environment Directorate International Energy Agency*, no. 5. France: OECD, Williamson, O., (1985), *The economic institutions of capitalism*. USA: Free Press.
- Zucker, Lynne (1991), *Postscript: Microfoundations of institutional thought*, USA: The Chicago University Press.

## 8. Comunicación personal

Antonio, A. C. (2017, Junio 03). Comunicación personal [Tape recording]. Regidor de Hacienda 2017-2019, San Francisco Logueche, Oaxaca.

Doroteo, A. C. (2017, Mayo 28). Comunicación personal [Tape recording]. Regidor de Obras Públicas 2014-2016, San Francisco Logueche, Oaxaca.

Fabián, M. A. (2017, Mayo 07). Comunicación personal [Tape recording]. Regidor de Obras, 2014-2016, San José Lachiguirí, Oaxaca.

Hernández, P. J. (2017, Junio 03). Comunicación personal [Tape recording]. Regidor de Obras, 2017-2019, San Francisco Logueche, Oaxaca.

Hernández, P. L. (2017, Junio 04). Comunicación personal [Tape recording]. Presidente municipal, 2014-2016, San Francisco Logueche, Oaxaca.

López, V. G. (2017, Mayo 07). Comunicación personal [Tape recording]. Regidor de Obras, 2017-2019, San José Lachiguirí, Oaxaca.

Santos, C. C. (2017, Abril 30). Comunicación personal [Tape recording]. Presidente municipal 2017-2019, San José Lachiguirí, Oaxaca.

Vázquez D. (2017, Mayo 27). Comunicación personal [Tape recording]. Regidor de Hacienda 2017-2019, San José Lachiguirí, Oaxaca.

Vázquez, L. J. (2017, Abril 14). Comunicación personal [Tape recording]. Presidente municipal 2014-2016, San José Lachiguirí, Oaxaca.

Vásquez, A. C. (2017, Junio 03). Comunicación personal [Tape recording]. Presidente municipal 2017-2019, San Francisco Logueche, Oaxaca.





ENCrucIJADA  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

34° NÚMERO ENERO-ABRIL 2020  
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*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:  
*Dr. Roberto Peña Guerrero.*

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. Adán Arenas Becerril*

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

LA REVISTA

**Director de la Revista:**  
Dr. Maximiliano García Guzmán

**Secretario Técnico 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 Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 11, No.34, enero-abril 2020, 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](mailto: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, 06 de enero 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