



# Universidad de la Sierra Sur

---

La participación ciudadana en dos municipios  
de sistemas normativos internos y de elección  
por partidos políticos del estado de Oaxaca

TESIS

Para obtener el título de:

Maestra en Planeación Estratégica Municipal

Presenta:

**L.A.M. María del Sol Ruiz Cortés**

Bajo la dirección del:

Dr. Joaquín Huitzilihuitl Camacho Vera

Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, Octubre de 2019.

Tesis desarrollada por la C. LAM. María del Sol Ruiz Cortés egresada de la Maestría en Planeación Estratégica Municipal, bajo la dirección del Comité Tutorial:

**Director:** Dr. Joaquín Huitzilihuitl Camacho Vera

**Asesor 1:** Dr. Arturo César López García

**Asesor 2:** Mtro. Emanuel Lorenzo Ramírez Arellanes

Tesis presentada en Examen de Grado el  
28 de octubre de 2019, ante el siguiente Jurado:

Presidente: Dr. Joselito Fernández Tapia

Secretario: M.C.S. Nina Martínez Cruz

Vocal: Dr. Joaquín H. Camacho Vera

Suplente 1: Mtro. Rafael Rentería Gaeta

Suplente 2: Dr. Oscar David Valencia López

## AGRADECIMIENTOS

Después de algunos cambios que Dios me permitió realizar le agradezco por este logro, el cual fue motivado durante mucho tiempo por mi gran amigo y hermano de corazón Arturo, sin ti, esos días difíciles hubieran sido trágicos, pero tú siempre creíste en mí y gracias a ti, no sólo logré terminar esta tesis, sino también muchos artículos, por lo que te agradezco y te deseo lo mejor de la vida.

A ti, mi hermoso Emir, mi gran inspiración, ese motor que me hacía falta y que llegó para alegrar mi existencia, por ti daría mi vida entera, gracias por existir capitán. Mamá tu carácter me ha enseñado a no desistir en lo que quiero lograr, así encuentre mil piedras o personas en el camino que lo quieran impedir. Con tu respaldo, apoyo y amor esto fue posible y se que continuarás apoyándome en todo lo demás que tengo pensado realizar.

A mi familia (ti@s, prim@s, abuela Emilia, bro Héctor, Florencio) porque me han apoyado cuidando a mi hijo para no faltar a clases, cuidándome cuando he enfermado, así como económicamente y moralmente. Amig@s gracias por su apoyo, por escucharme, acompañarme y hacer locuras, en el poco tiempo que me quedaba libre. Por su cariño y estima incondicional hacia mi persona e hijo, los quiero.

Agradezco a la UNSIS, mi casa de estudios, gracias a que existe pude ingresar a la maestría. Al CONACYT por brindarme una beca, además de aquellos apoyos complementarios que se me otorgaron para fortalecer mi trabajo, aumentar mi conocimiento. A los profesores de la maestría y a mis asesores: Dr. Arturo y Mtro. Manny por compartir su conocimiento conmigo.

Dr. Joselito gracias por sus aportaciones, sus observaciones maravillosas y por compartir su conocimiento. Mtra. Nina gracias a usted delimité el tema, sus referencias facilitaron la elaboración de la tesis y por sus observaciones. Dr. Joaquín muchas gracias por haberme dirigido y apoyarme en el proyecto, fue difícil, pero lo logramos, un placer trabajar con usted. A los tres les agradezco el tiempo dedicado para apoyarme y terminar el documento, sus referencias tan apropiadas y por ser parte de mi jurado. Mi respeto y admiración para ustedes.

## DEDICATORIA

Esta tesis la dedicó a Dios que nunca me ha abandonado y aunque a veces no entienda lo que me quiera decir con lo que sucede en mi vida, se que todo es para bien y que tiene un sentido que quizás no lo identificó, pero confío en Él.

A mi hijo Emir a quien amo con todo mi corazón, discúlpame por sacrificar tiempo a tu lado para poder lograr mis objetivos, pero todo, es para darte lo mejor de la vida en todos los aspectos mi niño hermoso.

Mamá te dedico otra tesis y espero dedicarte una más y todos los trabajos que haga, porque lo mereces, siempre me apoyas incondicionalmente, gracias Bocha te amo.

Arturo súper dedicada esta tesis en primer lugar, por incitarme a continuar estudiando, brindarme ese apoyo como profesor compartiendo tu conocimiento, tus experiencias académicas e incluyéndome en tu artículo. Como bro por regañarme jeje, por estar conmigo en las buenas y en las malas, compartir tu tiempo, alentarme y hacer que me esforzara, gracias a ello me titularé, sabes que te quiero, eres mi ejemplo a seguir baby.

## Resumen

La investigación fue realizada en el estado de Oaxaca en la región de la Sierra Sur, particularmente en los municipios de San Mateo Río Hondo, regido por Partidos Políticos (PP), y San Sebastián Río Hondo, bajo los Sistemas Normativos Internos (SNI). Estos municipios tienen características climáticas, económicas, sociales y culturales similares. El estudio permitió explicar una problemática nacional debido a que en la planeación en ámbitos locales regularmente se omite la participación ciudadana (PC), lo que conlleva a la elaboración de un documento sólo para cubrir un requisito y no para conocer y mejorar la situación que viven los habitantes. El objetivo fue comparar las semejanzas y diferencias en la participación ciudadana en la construcción del plan de desarrollo de estos municipios. Se trató de explicar los niveles de comunicación, consulta, diálogo, toma de decisiones y co-gestión en el proceso de planeación, en las etapas de elaboración y aprobación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD). Mediante la identificación de los mecanismos implementados se midió el impacto de participación de los actores clave involucrados en dicho proceso. Bajo una metodología explicativa y transversal se obtuvo y analizó la información documental y de campo. En los resultados se encontró que el municipio de PP tiene un nivel medio de participación al permitir sólo el diálogo a diferencia del de SNI el cual, tiende hacia la cogestión en la toma de decisiones. La cultura y tradiciones propias de los SNI permiten una mejor implementación de los mecanismos de participación y un mayor impacto de la PC en en la planeación municipal. En contraste, en el municipio de PP el impacto de los mecanismos de participación se da de manera moderada. Dentro de las conclusiones ambos municipios excluyen a grupos sociales principalmente por problemas electorales durante su elección sucitados en el 2016. Los ciudadanos de los SNI son quienes mediante la asamblea logran empoderarse y crear una cogestión que tiene como base una democracia directa, a diferencia de los de PP quienes actúan de forma apática debido a la afinidad política a la que pertenecen, bajo una democracia representativa.

**Palabras clave: Mecanismos, niveles, sociedad y gobierno.**

## **Abstract**

The investigation was conducted in the state of Oaxaca in the Sierra Sur region. Particularly in the municipalities of San Mateo Río Hondo, which is governed by Political Parties (PP), and San Sebastián Río Hondo, which is under Internal Regulatory Systems (IRS). These municipalities have similar climatic, economic, social and cultural characteristics. The study allowed for an explanation of a national problem because citizen participation (CP) is regularly omitted from the planning in local areas. This leads to the elaboration of a document only to cover a requirement, not to know and improve the situation where the habitants live. The objective was to compare the similarities and differences of citizen participation in constructing the development plan of these municipalities. The aim was to explain the levels of communication, consultation, dialogue, decision-making and co-management found in the planning, preparation and approval stages of the Municipal Development Plan (MDP). By identifying the mechanisms implemented, the impact of key actor participation in this process was measured. Under an explanatory and transversal methodology, field and documentary information was obtained and analyzed. The results found that the municipality of PP has a medium level of participation by allowing only dialogue, unlike IRS which tends towards co-management in decision making. The culture and traditions of the IRS allow for a better implementation of the mechanisms for participation and a greater impact of CP in municipal planning. In the municipality of PP by contrast, the impact of participation mechanisms is moderate. Within the conclusions, both municipalities exclude social groups mainly due to electoral problems during their election, which took place in 2016. The citizens of the IRS manage to empower themselves through the assembly and create a co-management based on a direct democracy. This is unlike PP, who act apathetically due to the political affinity to which they belong under a representative democracy.

**Keywords: Mechanisms, levels, society and government.**

## Contenido

Introducción .....	1
CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	3
1.1 Planteamiento del problema.....	3
1.1.1 Objeto de estudio San Sebastián y San Mateo Río Hondo.....	7
1.2 Preguntas de investigación .....	10
1.2.1 Pregunta general .....	10
1.2.2 Preguntas específicas .....	10
1.3 Objetivos: General y específico.....	11
1.3.1 Objetivo general .....	11
1.3.2 Objetivos específicos.....	11
1.4 Supuesto .....	11
1.5 Justificación de la investigación .....	12
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	14
2.1. Teoría de la democracia.....	14
2.2.1 Teoría Democracia participativa.....	16
2.2.2 Ciudadanía .....	20
2.3 Participación ciudadana (PC).....	29
2.4 Planeación Municipal.....	33
2.4.1 Marco jurídico y concepto de la planeación municipal .....	33
2.4.2 Proceso de planeación municipal.....	37
2.5 El municipio en México y la participación ciudadana, una visión histórica.....	42
2.5.1 Sistemas Normativos Internos .....	46
2.5.2 Régimen de Partidos Políticos .....	48
2.7 Antecedentes del marco referencial de PC en la planeación municipal.....	52

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA.....	61
3.1 Fundamento del enfoque cualitativo y diseño metodológico.....	61
3.2 Alcance del estudio .....	68
3.3 Objeto de estudio .....	68
3.4 Definición conceptual y operacional de las categorías de estudio .....	70
3.5 Procedimientos.....	78
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y RESULTADOS.....	79
4.1 Proceso de planeación participativa.....	79
4.2 Mecanismos .....	88
4.2.1 Niveles.....	93
4.2.2 San Mateo Río Hondo (SMRH).....	95
4.2.3 San Sebastián Río Hondo (SSRH).....	100
4.3 Discusión .....	102
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	113
5.1 Conclusiones .....	113
5.2 Recomendaciones.....	117
REFERENCIAS .....	119
Referencias de entrevistados .....	126
ANEXOS.....	128

## **Índice de tablas**

Tabla 1. Casos seleccionados del premio al gobierno y gestión local 2001-2009 .....	57
Tabla 2. Construcción de validez en el estudio de caso .....	63
Tabla 3. Componentes de la estrategia de investigación.....	68
Tabla 4. Mecanismos que se implementan en el proceso de planeación .....	71
Tabla 5. Relación entre objetivos, impacto y profundidad de la participación.....	72
Tabla 6. Instrumento para la autoridad municipal .....	74
Tabla 7. Instrumento que se utilizaran para los actores sociales.....	75
Tabla 8. Instrumento a los funcionarios públicos .....	77
Tabla 9. Contexto comparativo.....	80
Tabla 10. Mecanismos y medición de niveles participativos .....	88
Tabla 11. Comparativo de mecanismos .....	93
Tabla 12. Comparación de niveles .....	94

## **Índice de figuras**

Figura 1. Niveles de participación ciudadana.....	28
Figura 2. Estructura metodología del Plan Municipal .....	38
Figura 3. Municipio de San Mateo Río Hondo.....	69
Figura 4. Municipio de San Sebastián Río Hondo.....	69
Figura 5. Localización de municipios estudiados .....	70
Figura 6. Proceso de planeación municipal 2017-2019 en ambos municipios.....	84
Figura 7. Proceso de planeación comparativo .....	87

## Introducción

La planeación en América Latina en los ámbitos locales se intensifica a partir de la descentralización y autonomía municipal, como una forma de brindar una inclusión de las ciudadanías legitimadas que integran a la sociedad-gobierno como promotores de desarrollo, lo que implica una responsabilidad compartida. Entonces, el Estado busca crear mecanismos favorecedores de esta relación, a partir de ello, se originan consensos para atender las necesidades reales que la población expresa en los planes (Font, 2000).

A partir de los ochentas la planeación estatal y municipal en México tomó relevancia en la administración, incursionando en la correlación de los tres niveles de gobierno de manera conjunta para favorecer el desarrollo nacional y mejorar las condiciones sociales del país. Además, se brindó autonomía e inclusión democrática al estado y municipios la cual necesitó de una transformación y voluntades legales, sociales, políticas, económicas para el logro de objetivos comunes (Cabrero y Díaz, 2012).

En Oaxaca, en la década de los noventa, el sistema político propone una nueva forma de gobierno a partir de los usos y costumbres de sus comunidades, ahora conocidos como sistemas normativos internos (SNI). Con esta apertura se favorecen mecanismos de participación ciudadana, lo cual fomenta su involucramiento en temas públicos. A partir, de la asamblea, consulta popular, tequio, referéndum, cabildo abierto, consejos, etc., se busca lograr esa interacción sociedad-gobierno, sin embargo, por la heterogeneidad que caracteriza a los estados, la planeación municipal se genera en forma distinta (Cabrero y Díaz, 2012).

Hasta hace no más de una década el plan municipal se convirtió en un requisito obligatorio, necesario para la gestión de recursos. Este plan, es revisado por las instituciones para constatar que dichos documentos emanen de la comunidad, dado que, por lo regular, se elaboran retomando planes anteriores y en ocasiones de otras regiones que no empatan con la realidad del pueblo.

La omisión de la participación ciudadana, tanto en los procesos de planeación de los gobiernos de SNI como de los de Partidos Políticos (PP), se debe en parte al

desconocimiento de las autoridades municipales para llevar a cabo su elaboración. Por lo regular, para la elaboración del plan de desarrollo municipal se contratan a despachos, asesores, constructoras, que realizan el documento y los estudios relacionados. Es frecuente que en la elaboración de los planes se realicen actividades como las de copiar y pegar párrafos completos de otros planes, incluso de características contradictorias a las del municipio, obviando los talleres participativos necesarios para conocer la problemática y soluciones que debe atender la administración en turno.

En el presente documento se analiza el contexto internacional, nacional, estatal de manera general, para aterrizar en lo municipal con respecto al proceso de planeación y participación ciudadana y para explicar la comparación de los casos de estudio de San Sebastián Río Hondo y San Mateo Río Hondo. En el capítulo uno se expone el planteamiento del problema, preguntas de investigación, objetivos, supuesto y justificación. Posteriormente en el capítulo de marco teórico se desarrollan los conceptos y teorías que respalda el uso de las variables categorizadas sobre las que gira la investigación.

En la metodología se explica que la investigación es de corte cualitativo con alcance explicativo y transversal y se establece como instrumento de recolección de información a las entrevistas semiestructuradas a actores clave, además de la recopilación de información documental que servirá para la triangulación. Posteriormente en los resultados se analiza el trabajo de campo para la discusión con un contraste enfocado en los mecanismos y niveles de participación que se efectúan en la planeación municipal para, finalmente, concluir retomando el supuesto originalmente planteado.