

Decolonizar la administración pública: ¿Cómo integrar los Saberes Indígenas en las Políticas Públicas?

Guillermo Aldair Villegas Fuentes¹

La investigación surge con el propósito de entender cómo los procesos internos y la autoorganización de los pueblos indígenas bajo el Sistema de Usos y Costumbres para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas locales redefinen procesos y conceptos propios de la teoría de la administración pública, para este caso, a nivel municipal. A lo largo del estudio, se evidenció que conceptos como política pública, actores, participación ciudadana y toma de decisiones difieren en teoría y práctica en un municipio indígena.

El objetivo principal es comprender y explicar cómo los saberes y prácticas indígenas, en particular el Sistema de Usos y Costumbres del municipio de San Pablo Macuilianguis (ubicado en Oaxaca, México), pueden influir en la redefinición de procesos como el diseño, implementación y evaluación propios del marco de las políticas públicas. El problema de investigación se centra en la discrepancia entre los enfoques tradicionales de las políticas públicas, la administración pública y las estructuras autónomas de autogobierno de las comunidades indígenas.

La metodología utilizada combina métodos cualitativos y etnográficos, incluyendo entrevistas, observación participante y análisis documental. Se ha realizado un estudio detallado de San Pablo Macuilianguis, uno de los 418 municipios de Oaxaca que se rigen por Usos y Costumbres, donde se han analizado las prácticas de autogobierno, la estructura de autoridades y los procesos de toma de decisiones comunitarias. Su estructura de autoridades se compone de Ayuntamiento Municipal y Comisariado de Bienes Comunales, cada uno con sus roles específicos. La participación se canaliza a través de las Asambleas de Ciudadanos y Comuneros, con un sistema de cargos basado en el compromiso y valores comunitarios. Haz clic o pulse aquí para escribir texto.

Los resultados muestran que el Sistema de Usos y Costumbres juega un papel crucial en la definición de problemas públicos y en la toma de decisiones dentro de la comunidad. Las asambleas de ciudadanos y comuneros desempeñan un rol central en la identificación y gestión

¹ Candidato a Doctor en el Posgrado Integral de Ciencias Administrativas en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, guialdair@gmail.com, Orcid:0000-0002-3907-6913

de los problemas locales, con un enfoque en la participación directa y la transparencia en la administración de recursos naturales y sociales. Este enfoque contrasta con los modelos convencionales de políticas públicas, que tienden a ser más centralizados y menos inclusivos en términos de participación comunitaria.

Esta investigación no solo resalta la relevancia de la autodeterminación y el autogobierno en la configuración de políticas públicas inclusivas y sostenibles, sino también en cómo las prácticas de autogobierno fortalecen la cohesión social y la identidad cultural dentro de las comunidades indígenas, al mismo tiempo que se fomenta y construye una administración más efectiva de los recursos naturales, fiscales y sociales. Este enfoque no solo mejora la eficacia de las intervenciones gubernamentales, sino que también promueve una relación más equitativa y colaborativa entre el Estado y las comunidades indígenas, basada en el respeto mutuo y la reciprocidad.

Repensar los conceptos, actores y los procesos tradicionales propios de la teoría de las políticas públicas resulta urgente en un contexto donde la coyuntura política y la emergencia climática evocan a la participación comunitaria, a la reconstrucción de comunidades con capacidades reales de autodeterminación. La inclusión urgente del enfoque decolonial a las prácticas de la administración pública, puede ser una respuesta.

Introducción

La inquietud inicial de esta investigación fue comprender los procesos internos y de autoorganización de los pueblos indígenas que se rigen por el Sistema de Usos y Costumbres para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de orden local. Sin embargo, con el avance de la investigación se identificó que las dimensiones conceptuales de política pública, actores, participación ciudadana y toma de decisiones no tenían el mismo significado en teoría y práctica.

Para este trabajo el enfoque de la comunalidad a la vida administrativa de los municipios que se autogobiernan es elemental, toda vez que ello explica las prácticas y procesos tradicionales que han hecho funcionar los diferentes órganos de administración de los bienes públicos y comunales.

El trabajo está relacionado en tres subpartados, dedicados a explicar el estudio de caso único, relacionado directamente a los aprendizajes observados y compartidos por el municipio de San Pablo Macuilianguis, en Oaxaca. En ese mismo espacio se explica la estructura de gobierno comunitario y de las personas que lo integran. Se explica también qué son las asambleas y quienes las componen.

También se hace referencia a cómo diferenciar la participación ciudadana de las intervenciones y cooperaciones comunales relacionadas al trabajo de administrar los bienes públicos y los comunales.

Finalmente se reflexiona sobre la importancia de adoptar nuevos procesos, prácticas y conceptos a la vida administrativa para la generación de planes, programas y proyectos diseñados desde cualquier nivel de la administración pública.

El Sistema de Usos y Costumbres, estudio de caso único en San Pablo Macuilianguis

San Pablo Macuilianguis es uno de los 570 municipios en Oaxaca, ubicado en el distrito de Ixtlán de Juárez, y forma parte de los 418 municipios que se rigen por el Sistema de Usos y Costumbres. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el municipio cuenta con una población de 955 habitantes.

El Sistema de Usos y Costumbres contempla una Asamblea General de Comuneros, que integra a los comuneros en la Comisaría de Bienes Comunales, y un método particular para conformar el Ayuntamiento Municipal, donde existen restricciones para formar parte de este.

Esto plantea la posibilidad de que estos órganos de gobierno coincidan o no en cuanto a las prioridades a resolver desde la perspectiva de los habitantes.

Para evaluar la eficiencia del Sistema de Usos y Costumbres en los municipios indígenas, es fundamental compararlo con los estándares propuestos por expertos en políticas públicas, lo cual requiere analizar a los participantes, la forma y el grado de participación, y los resultados derivados de esta.

Históricamente, en los municipios que siguen este sistema, las mujeres no eran incluidas en la Asamblea General de Comuneros ni en otros espacios de toma de decisiones. Sin embargo, es importante identificar los factores que han llevado a que, en los últimos años, se considere su inclusión en la Asamblea y en los procesos de toma de decisiones.

Además, es crucial conocer si existe información pública sobre el cumplimiento de los objetivos de los planes municipales anteriores en San Pablo Macuilianguis. La divulgación de estos resultados podría mejorar la gestión municipal al mostrar el desarrollo del municipio y cómo esto influye en la participación de los residentes.

El municipio cuenta con actores políticos, académicos y sociales que representan los intereses de la comunidad. Por ello, es necesario analizar si existen evidencias del impacto de las acciones y estrategias formuladas tanto en la Comisaría de Bienes Comunes como en el Ayuntamiento Municipal, y conocer el nivel de relación y participación entre estos dos órganos encargados de administrar los bienes públicos y comunales.

Estructura de gobierno comunitaria

En San Pablo Macuilianguis coexisten dos tipos de autoridades: el Ayuntamiento Municipal y el Comisariado de Bienes Comunes. Ambas figuras difieren en obligaciones y derechos. Cada tipo de autoridad tiene su espacio de participación: la Asamblea de Ciudadanos para el Ayuntamiento y la Asamblea General de Comuneros para el Comisariado. Existen categorías de habitantes en el municipio: Residentes, Vecinos, Ciudadanos, Comuneros y Caracterizados. Estas categorías se diferencian por sus roles y obligaciones.

Ilustración 1 *Clasificación de habitantes en el Municipio de San Pablo Macuilianguis.*



Fuente: Elaboración propia.

1. **Residentes:** Su estancia en el municipio es temporal y menor a 6 meses, no se establece en la comunidad, los motivos de su visita o estancia pueden ser relacionados a visitar a familiares, amigos, conocidos o simplemente tiene actividades temporales en la zona.
2. **Vecinos:** Su estancia, sin importar la razón, es mayor a los seis meses. Al ser su estancia mayor, adquiere la responsabilidad de asistir a los tequios cuando la autoridad se lo requiera.
3. **Ciudadanos:** Son personas, hijas o hijos de **Comuneros** que, al cumplir 18 años pueden solicitar inscribirse a la lista de ciudadanos. Su comportamiento y valores será observado entre 1 y 3 años por la ciudadanía quién podrá aceptarle o no, sin embargo, deberá cumplir con los tequios y con la asistencia a las asambleas ciudadanas. Así como los encargos que se le asignen. Los **Vecinos** pueden solicitar su inscripción en la lista de ciudadanos después de 3 años de vivir en el municipio, su inscripción está sujeta a la observación de su actuar y valores con la comunidad.
4. **Comuneros:** Son los ciudadanos nacidos en el municipio, solicitan su incorporación a la lista de comuneros y durante un promedio de 3 años se observa su actuar y valores con la comunidad. Adquiere su registro como comunero ante el Registro Agrario Nacional. Tiene la obligación de participar en ambas asambleas y de responder a los cargos que se le requieran.
5. **Caracterizados:** Son los comuneros mayores de 60 años que han cumplido con por lo menos 5 cargos, que pueden alternarse entre autoridad municipal y comunal. Ya no tienen obligaciones con el municipio, pero pueden seguir ejerciendo su derecho de participar con voz y voto en las asambleas.

Asambleas como órganos decisivos

La participación en el municipio se canaliza a través de la Asamblea de Ciudadanos con el seguimiento y coordinación del Ayuntamiento. El proceso de integración de la Autoridad

Municipal, por ejemplo, implica elementos valiosos como la integración, la duración y la forma de participar. Los ciudadanos son seleccionados para cargos basados en el escalafón interno del cumplimiento o no de los requisitos, lo que demuestra compromiso y valores. El Documento rector de cargos guía el proceso de designación.

La participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones no es total, es mínima, sin embargo, existe un proceso gradual para integrarlas a la vida comunitaria del municipio, este se ve influenciado por mandatos constitucionales. La paridad de género afecta los procesos internos y el sistema del escalafón obligando a la comunidad a alterar sus costumbres para cumplir con mandatos federales.

El Documento rector de cargos es fundamental para sostener el Sistema de Usos y Costumbres y garantizar la elección de actores responsables en la comunidad. Aunque la integración de las mujeres en la toma de decisiones es gradual, los mandatos constitucionales a veces entran en conflicto con los procesos internos. Una oportunidad y área de trabajo actual en la comunidad es la incorporación de Vecinos a la ciudadanía y de Ciudadanos al Registro Agrario Nacional para ampliar la participación y mejorar la consulta en la definición de problemas públicos.

San Pablo Macuiltianguis presenta una estructura de autoridades basada en el Sistema de Usos y Costumbres, donde la participación es obligatoria y está determinada por el escalafón de cargos donde los valores son el pilar que sostiene a la comunidad. La incorporación gradual de mujeres y la ampliación de la participación pueden contribuir a un proceso más inclusivo y consultivo en la toma de decisiones, demostrando la flexibilidad de sus normas internas.

el Documento rector de cargos establece el nivel de participación y los límites que afectan a las personas designadas en las Asambleas. Esto también revela que existen dos formas en las que los problemas públicos pueden surgir: desde la Asamblea de Comuneros y desde la de Ciudadanos.

Los actores que forman parte de ambas asambleas tienen la responsabilidad de supervisar ciertas acciones relacionadas con su ámbito de participación. Las acciones que involucran bienes materiales, explotación forestal y recursos naturales del municipio son supervisadas exclusivamente por los comuneros. En cambio, las acciones civiles, de vinculación institucional y las que conciernen a la vida social interna y externa del municipio son supervisadas por la Asamblea de ciudadanos.

Esto nos permite identificar diferencias entre los actores involucrados en la identificación de problemas públicos. Esto se resume de la siguiente manera:

Tabla 1 *Definición de los Principales Actores en la Definición de Problemas Públicos. Elaboración propia.*

COMPARACIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES EN LA DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS			
Actor	Marco de las Políticas Públicas	Políticas	San Pablo Macuiltianguis Municipio Indígena
Autoridad Gubernamental	Representantes del Gobierno o de las Instituciones de cualquier orden	del	Ayuntamiento Municipal Comisaría de Bienes Comunales
Sector Social	Organizaciones de la Sociedad Civil Organismos Gubernamentales Ciudadanos afectados o interesados	de la	Asamblea de Ciudadanos Asamblea de Comuneros no
Sector Privado	Es permitida su participación	su	No se permite su participación

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, en el marco de las políticas públicas, los representantes gubernamentales son considerados actores principales. En contraste, en un municipio indígena bajo el Sistema de Usos y Costumbres, tanto el Ayuntamiento Municipal como la Comisaría de Bienes Comunales tienen un papel equivalente y similar al de las instituciones gubernamentales.

En el ámbito del Sector Social, están presentes las Organizaciones de la Sociedad Civil, los Organismos no Gubernamentales y los ciudadanos afectados o interesados. En este contexto,

las Asambleas de Ciudadanos y de Comuneros son espacios importantes para la participación social.

Es crucial destacar que ambas Asambleas tienen un papel decisivo en varios asuntos. Sin embargo, debido a su composición, mayormente formada por personas comprometidas con la comunidad más que con la responsabilidad gubernamental, es posible comparar el concepto de la participación ciudadana con los propios conceptos usados en las comunidades indígenas.

Aunque en el marco de políticas públicas se contempla la inclusión del Sector Privado en la identificación inicial de problemas públicos, en el contexto indígena esto no ocurre. Esta restricción no pretende discriminar al sector privado, sino reconocer que podría influir en intereses ajenos a la comunidad.

Esto no significa que el municipio esté aislado de vínculos con empresas o empresarios de la región o el país. Dentro del municipio y a través de sus asambleas se regula la integración de actores externos, incluidos empresarios, en espacios específicos. Para esto, es crucial comprender los lugares reales donde se originan o reconocen los problemas públicos potenciales en el municipio.

¿Participación ciudadana o comunal? Participación directa en la toma de decisiones

La gestación de problemas públicos en el marco de políticas públicas está vinculada a la política liberal en democracias. Esto implica una mayor interferencia de los sectores sociales y privados con el gobierno para lograr objetivos gubernamentales.

Sin embargo, cuando hablamos de agendas como espacios de participación o gestación de problemas, debemos considerar ciertos aspectos como bases para argumentar que el funcionamiento de las agendas, tal como lo propone el modelo de políticas públicas, difiere del proceso indígena. Ambos procesos facilitan la participación de ciudadanos y personas interesadas en un problema específico.

Pablo Emilio (Angarita, 2016) distingue tres tipos de agendas: la formal, presente en políticas públicas, especialmente en Planes de Desarrollo Municipal; la percibida por ciudadanos o funcionarios gubernamentales; y la agenda real, la que efectivamente los gobernantes implementan.

Casar y Maldonado (2010) definen la agenda pública como el conjunto de temas que ciudadanos y grupos sociales buscan promover para captar la atención de sus representantes. Por otro lado, la agenda política abarca los temas que ganan prioridad en el debate y la acción

de actores políticos con poder para impulsarlos. Además, la agenda gubernamental comprende las prioridades que un gobierno plantea como proyecto para su mandato.

Si bien estas definiciones ayudan a comprender cómo se generan problemas públicos a través de diferentes espacios de gestación, es necesario considerar cómo se concibe un problema público desde las agendas en el marco de políticas públicas:

Ilustración 2 *Modelo de Gestación de los Problemas Públicos en las Agendas.*



Fuente: Elaboración propia con base en Casar y Maldonado (2010).

Este modelo de gestación de problemas públicos en diversas agendas muestra un proceso lineal y progresivo de cómo surge un problema, se incorpora a la discusión legislativa y se reconoce en la agenda gubernamental para su inclusión en los planes y programas gubernamentales a nivel federal, estatal o local.

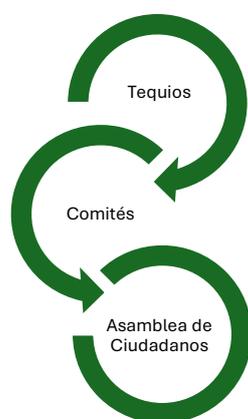
El análisis del proceso de acción y participación de los diferentes actores en la gestación de problemas públicos destaca la necesidad de identificar en qué etapas se legitima un problema y en qué punto se incluye en las agendas personales de legisladores y participantes en los procesos de toma de decisiones.

En San Pablo Macuiltianguis, el proceso de identificación de problemas públicos difiere de cualquier modelo propuesto por teóricos francófonos, anglosajones o norteamericanos. Esto

se debe a la consideración de los actores que pueden o no participar en distintos tipos de espacios.

En este caso, existen al menos dos espacios que poseen mayor poder de decisión que el Ayuntamiento municipal. Tanto la Asamblea de Ciudadanos como la Asamblea de Comuneros ostentan más poder de decisión que el Cabildo Municipal. Por otro lado, en el caso de la ciudadanía, la distribución de espacios de participación se observa de la siguiente manera:

Ilustración 3 *Espacios de participación ciudadana en la definición de problemas públicos en municipios indígenas*



Fuente: Elaboración propia.

Aunque hay una variedad de espacios para participar e integrarse en la vida comunitaria, es fundamental reconocer que cada espacio posee sus propias características y temas por resolver o comprender.

Es posible acercarnos a la forma en que se construyen las agendas en un municipio indígena, dado que hay canales de participación específicos para ciertos temas. Siempre se trata de identificar que existen espacios para analizar o plantear posibles problemas por parte de los integrantes de la vida comunitaria o de quienes aspiran a unirse a ella.

Para la Asamblea de Comuneros, los problemas que atañen a los recursos naturales del municipio se determinan mediante un análisis previo realizado por el Consejo de Vigilancia. Por otro lado, el Comisariado de Bienes Comunales presenta un análisis más complejo sobre recursos naturales y económicos, considerando su situación como figura moral. Esto ayuda a definir áreas y espacios de inversión o aprovechamiento basados en necesidades planteadas por la Asamblea de Ciudadanos o el Ayuntamiento Municipal.

Es importante señalar que el Comisariado de Bienes Comunales también puede sancionar o rechazar acciones propuestas por el Ayuntamiento. Por lo tanto, el Cabildo Municipal se encuentra subordinado a la Asamblea de Comuneros y, en menor medida, a la Asamblea de Ciudadanos.

En la Asamblea de Comuneros se determinan problemas que afectan a la vida comunitaria, incluyendo recursos naturales, económicos, financieros y humanos. Estos problemas pueden ser considerados como públicos y atendidos por la autoridad gubernamental si así se decide, o resueltos por el mismo espacio.

En cuanto a la ciudadanía, la Asamblea de Ciudadanos es el espacio adecuado para definir y resolver problemas relacionados con asuntos sociales, culturales y civiles. Si se considera un problema público, se somete a un proceso interno de la comunidad; de lo contrario, se resuelve internamente por la autoridad municipal.

En San Pablo Macuilianguis, el proceso de identificación de problemas públicos no sigue los modelos teóricos de los académicos francófonos, anglosajones o norteamericanos. Esto se debe a la participación de diferentes actores en distintos espacios que descentralizan el poder que yace en la deliberación y acción. Sin embargo, se garantiza que cada espacio esté dedicado a ciertos tipos de problemas, permitiendo una estructura eficiente de toma de decisiones en la comunidad.

Reflexiones finales

San Pablo Macuilianguis muestra su progresismo al reconocer la importancia de la mujer en la vida ciudadana y al enfrentar desafíos en su incorporación gradual. El Documento Rector de Cargos del municipio es flexible y permite reformas para ajustarse a las necesidades cambiantes. Esto incluye la adaptación a leyes generales que muchas veces contradicen la vida comunitaria y la libre autodeterminación indígena. El municipio busca formas de reformar sus estatutos con respeto a la comunidad y mantener su identidad.

El municipio es consciente de las dificultades causadas por la migración y se esfuerza por mantener vínculos con aquellos que se mudan, involucrándolos en los procesos internos. El Modelo de Gestión de Problemas Públicos en Comunidades Indígenas propuesto a partir del análisis en San Pablo Macuilianguis destaca la importancia de la comunalidad, la flexibilidad y la adaptación a desafíos modernos sin sacrificar su identidad.

La comunalidad, en Macuilianguis se entiende como un concepto vivencial que abarca la comprensión integral de la vida comunitaria. Se basa en la interdependencia de elementos temporales y espaciales, la capacidad de los seres vivos y la forma orgánica que refleja la diversidad contenida en la naturaleza. Esta comunalidad rige la vida en San Pablo Macuilianguis y sugiere formas alternativas de organización y convivencia no contempladas en teorías extranjeras.

Podría considerarse que el análisis, la influencia y la aplicabilidad de los conceptos arraigados en el paradigma tradicional de las políticas públicas permanecen inalterados, casi inmutables, legados por los visionarios que sentaron las bases y promovieron la eficiencia y calidad de los programas y proyectos bajo las premisas de gobiernos liberales.

Esta suposición es cierta en gran medida. Los conceptos familiares y estudiados desvelan las dimensiones y complejidades de las modernas administraciones gubernamentales. Sin embargo, no debemos pasar por alto que hay alternativas. Otras perspectivas y enfoques pueden emerger si prestamos oído a voces distintas, especialmente las de los pueblos indígenas.

Al inicio de la investigación, las escenas planeadas para el desarrollo de este estudio planteaban desafíos que requerían una auténtica comunicación y colaboración con el municipio para difundir su conocimiento; también existía la posibilidad de no alcanzar resultados concretos. Estas complejidades eran influidas por la diversidad cultural.

La posibilidad de aplicación del modelo propuesto en otros municipios de la misma región, o su idoneidad para municipios de la costa, del istmo, de los valles centrales, e incluso su validez en contextos indígenas de otras partes del país y del continente, son cuestiones provocadoras que pueden guiar futuras investigaciones. Es esencial considerar la revisión y adaptación del modelo propuesto, examinando sus límites y alcances, y explorar cómo se puede integrar la perspectiva indígena en cada fase de la política pública.

Es fundamental reconocer que es improbable hablar de inclusión efectiva de los pueblos indígenas en las políticas públicas en las que no participaron en su formulación, diseño, ejecución o evaluación. Para evitar situaciones como los conflictos en la Ciudad de México en 2022, donde la voz de los pueblos originarios fue ignorada en consultas y decisiones de planeación, debemos respaldar la incorporación de nuevas epistemologías y teorías que reflejen nuestra realidad.

Este es un primer intento por entender cómo los pueblos indígenas definen sus problemas públicos. Las oportunidades abundan para avanzar más allá de la teoría, hacia la evaluación de la implementación y el diseño de programas locales que incorporen perspectivas indígenas.