



Universidad de la Sierra Sur

Apropiación del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social Municipal (FAISM), en
el Municipio de San Ildefonso Amatlán,
Oaxaca. 2014-2019

TESIS

Para obtener el título de:

Maestro en Planeación Estratégica Municipal

Presenta:

L.A.M. Rigoberto López Fabián

Bajo la dirección del:

Dr. Guadalupe Gabriel Durán Férman

Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, noviembre de 2019.

Tesis desarrollada por el LAM. Rigoberto López Fabián, egresado de la Maestría en Planeación Estratégica Municipal, bajo la dirección del Comité Tutorial:

Director: Dr. Guadalupe Gabriel Durán Férman

Asesor 1: Dr. Horacio González Pérez

Asesor 2: Dr. Joaquín Huitzilihuitl Camacho Vera

Tesis presentada en Examen de Grado el
21 de noviembre del 2019, ante el siguiente Jurado:

Presidente: Dr. Arturo Cesar López García

Secretario: Dra. Aurea Arellano Cruz

Vocal 1: Dr. Guadalupe Gabriel Durán Férman

Suplente 1: Dra. Deisy Coromoto Rebolledo López

Suplente 2: MPEM. Emanuel L. Ramírez Arellanes

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y a la Universidad de la Sierra Sur (UNSI) por financiar esta investigación.

Al comité tutorial por dirigir y revisar esta investigación.

A mis padres: Inocencio López Hernández y Cándida Fabián Antonio, gracias por su apoyo.

A Jesús López Fabián, el apoyo que me brindaste en la etapa de trabajo de campo fue muy importante para mí.

A Silverio, por apoyarme para acceder al municipio en que se realizó la investigación.

A las autoridades municipales, autoridades auxiliares, representantes de núcleos rurales y comités de San Ildefonso Amatlán. Gracias por permitirme acceder a su mundo.

DEDICATORIA

Para Rodrigo López García y Gertrudis García Pacheco.

RESUMEN

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) es una transferencia federal catalogada como aportación condicionada. En general, los municipios dependen de este recurso para realizar sus funciones en materia de combate a la pobreza y es, además de una fuente importante de ingresos para los gobiernos municipales, el origen de conflictos y discordias entre los actores municipales que buscan apropiarse de la mayor cantidad posible. La apropiación entendida aquí como una acción en la que distintos actores interactúan, negocian, riñen, deciden, acuerdan y toman para ellos cierta cantidad de recursos con base en instituciones es el tema central de este estudio. La investigación se centró en indagar por qué, en el municipio de San Ildefonso Amatlán, Oaxaca, el proceso de apropiación del FAISM no es causa de conflictos violentos ni desencadena acciones jurídicas que alteren gravemente el orden político interno. La investigación se realizó con base en la teoría neoinstitucional y el enfoque cualitativo. El método fue el estudio de caso. En el proceso de recolección de datos se hicieron entrevistas semiestructuradas a actores representativos y observación en la reunión de priorización de obras 2019. Para el análisis de datos se usó la codificación línea a línea. Los resultados arrojan que los actores involucrados en el proceso de apropiación son: el ayuntamiento, la agencia municipal de Santo Domingo Amatlán, los núcleos rurales, los asesores municipales y el personal del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade). La apropiación del FAISM se realiza en proporción al número de habitantes de las localidades; en la reunión de priorización de obras y considerando la participación de los beneficiarios en tequios y cargos públicos comunitarios. Todavía cabe señalar que en el municipio aún prevalecen instancias de participación y acción colectiva (como la asamblea general comunitaria) e instituciones en uso (como el sistema de cargos) que, además de legitimar las decisiones de los gobernantes, contienen el conflicto en torno a la apropiación del FAISM, aun cuando estas instituciones se asocian también al rezago social, al bajo desarrollo de capacidades institucionales y, eventualmente, a la inobservancia de los derechos humanos de los ciudadanos del municipio.

Palabras clave: apropiación, acción colectiva, institución en uso, rezago social, FAISM

ABSTRACT

The Contribution Fund for Municipal Social Infrastructure (FAISM) is a federal transfer classified as a conditional contribution. In general, Mexican municipalities depend on this resource to implement their functions to reduce poverty. In addition, FAISM is an important source of income for municipal governments and the origin of conflicts and discords between municipal actors who aim to appropriate this resource as much as possible. The appropriation is an action in which different actors interact, negotiate, quarrel, decide, agree and take for themselves a certain amount of resources based on institutions is the central theme of this study. The investigation focused on inquiring why, in the municipality of San Ildefonso Amatlán, Oaxaca, the FAISM appropriation process is not a cause of violent conflicts or triggers legal actions that seriously alter the internal political order. The research was realized based on the neo-institutional theory and the qualitative approach. The method was the case study. In the process of data collection, semi-structured interviews were realized with representative actors and observation at the 2019 works prioritization meeting. For the data analysis, line-to-line coding was used. The results show that the actors involved in the appropriation process are: the city council, the municipal agency of Santo Domingo Amatlán, the rural localities, the municipal advisors and the staff of the State Planning Committee for the Development of Oaxaca (Coplade). The appropriation of the FAISM is performed in proportion to the number of inhabitants of the localities; in the works' prioritization meeting and considering the participation of the beneficiaries in "tequios" and community public "cargos". It should still be noted that in the municipality prevail instances of participation and collective action (such as the general community assembly) and working rules (such as the system of "cargos") that, in addition to legitimizing the decisions of the rulers, contain the conflict around the appropriation of FAISM, even when these institutions are also associated with social lag, the low development of institutional capacities and, eventually, the non-observance of the human rights of the citizens of the municipality.

Key words: appropriation, collective action, working rules, social lag, FAISM

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
1.1 Planteamiento del problema	6
1.2 Preguntas de investigación	16
1.2.1 Pregunta general.....	16
1.2.2 Preguntas específicas.....	17
1.3 Objetivos.....	17
1.3.1 Objetivo general	17
1.3.2 Objetivos específicos	17
1.4 Supuesto.....	17
1.5 Justificación de la investigación.....	18
1.6 Síntesis del planteamiento del problema.....	19
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	21
2.1 Estado del arte	21
2.2 Marco teórico.....	25
2.2.1 Enfoques de acción colectiva	25
2.2.1.1 El actor colectivo.....	34
2.2.2 Apropiación y recursos de uso común.....	37
2.2.3 Definiendo a las instituciones	40
2.2.3.1 Definición histórica.....	41
2.2.3.2 Definición sociológica	41
2.2.3.3 Definición económica.....	44
2.3 Síntesis del marco teórico.....	50
CAPÍTULO 3. MARCO REFERENCIAL	52
3.1 Rezago social.....	52
3.1.1 El rezago social a nivel nacional.....	54
3.1.2 El rezago social en el orden municipal de gobierno.....	56
3.1.3 El rezago social de los municipios en Oaxaca	58
3.2. El fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el ámbito nacional	60
3.2.1 El fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en los municipios de Oaxaca.	63
3.2.2 Rezago social y asignación del FAISM en San Ildefonso Amatlán, Oaxaca.....	66
3.3 El marco institucional de orden constitucional para la apropiación del FAISM	71

3.4 Síntesis del marco referencial.....	80
CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA	82
4.1 El enfoque de investigación cualitativo.....	82
4.2 Método: Estudio de caso.....	84
4.2.1 La selección del caso.....	86
4.3 Trabajo de campo y técnicas de recolección de información	88
4.3.1 La observación	88
4.3.2 La entrevista.....	91
4.3.2.1 Selección de la muestra.....	92
4.4 Análisis cualitativo	95
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS, DISCUSIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	101
5.1. Los actores	101
5.2 La apropiación del FAISM.....	105
5.2.1 El proceso de priorización de obras	113
5.2.2 La apropiación al interior del municipio	119
5.2.3 El problema de lo prioritario y la apropiación	121
5.2.4 La dispersión poblacional y la apropiación del FAISM.....	124
5.2.5 Capacidades institucionales, rezago social y apropiación	127
5.2.6 Apropiación y conflicto	132
5.2.7 Aporte al estado del arte.....	134
5.2.8 Relación entre planeación y apropiación del FAISM.....	136
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	140
6.1 Conclusiones.....	140
6.2 Recomendaciones.....	145
REFERENCIAS	151

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Porcentaje de entidades federativas según grado de rezago social (2000-2015).....	54
Tabla 2. Comparativo de entidades federativas según situación de rezago social y grupo (2000-2015).	55
Tabla 3. Porcentaje de municipios de México según grado de rezago social (2000-2015).	56
Tabla 4. Comparativo de municipios según grupo y grado de rezago social (2000-2015).....	57
Tabla 5. Máximos y mínimos para municipios en rezago social (Nacional).	58
Tabla 6. Porcentaje de municipios según rezago social (2000-2015).....	59
Tabla 7. Municipios de Oaxaca según grado de rezago social, región y distrito (2000-2015).	60
Tabla 8. Promedio del porcentaje de FAIS ejercido por entidad federativa (1998-2018).....	62
Tabla 9. Promedio del porcentaje del FAIS ejercido según entidad federativa y grupo (1998-2018).....	63
Tabla 10. FAISM pagado por región y distrito en Oaxaca (2004-2018).	64
Tabla 11. FAISM pagado por región, distrito y grado de rezago social en Oaxaca (2004-2018).	65
Tabla 12. Localidades del municipio de San Ildefonso Amatlán.	68
Tabla 13. Población de tres años y más que habla una lengua indígena.	71
Tabla 14. Clasificación actual de las obras y acciones en los lineamientos del FAISM.	75
Tabla 15. Uso del FAISM en los lineamientos según tipo de incidencia.	76
Tabla 16. Catálogo de acciones según incidencia y rubro de gasto.	78
Tabla 17. Porcentaje de recursos a ejercer según tipo de ZAP.	80
Tabla 18. Actores entrevistados	93
Tabla 19. Actores colectivos.....	103

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Estructura de actores en los sistemas normativos internos.....	37
---	----

INTRODUCCIÓN

El orden de gobierno municipal es la célula de la organización política y social del país. Oaxaca tiene 570 municipios, la mayoría de ellos regidos por Sistemas Normativos Internos (SNI), este hecho no implica que estos municipios estén desligados de los partidos políticos ni que estén aislados de otros órdenes de gobierno. Por ser un Estado con altos niveles de rezago social, siempre ha sido importante el tema de los ingresos para financiar la lucha contra la pobreza, así como la participación y el papel de los actores colectivos en el proceso de asignación de los recursos económicos. La población persistentemente aspira a ser beneficiaria de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como de los recursos disponibles a nivel local.

El proceso de descentralización fiscal permitió que los municipios ampliaran su capacidad de operación más allá de la simple prestación de servicios públicos, no obstante, el camino recorrido se ha visto obstruido por aspectos como el bajo nivel de capacidades institucionales y la persistencia de altos niveles de pobreza y rezago social focalizados, es decir, que las entidades federativas y los municipios que más recursos por concepto de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) han recibido no han modificado significativamente su situación de rezago social¹.

El argumento central de este trabajo plantea que, en el municipio de San Ildefonso Amatlán, regido por SNI, no existe conflicto por la asignación de una cantidad específica de FAISM entre las localidades del municipio porque las instituciones en uso y de orden constitucional permiten distribuir los recursos entre los actores del municipio sin que se generen situaciones conflictivas. No obstante, la regla que dicta distribuir los recursos del FAISM en proporción a la población de cada localidad no está adecuada al contexto físico y espacial del municipio y genera que los recursos del

¹ El alcance de esta investigación se limita a estudiar el FAISM, otros programas de política social no forman parte de este trabajo.

FAISM se atomicen, es decir, entre más actores son beneficiarios de este recurso, menor es la calidad y cantidad de obras y acciones que se pueden realizar.

En contraste con lo anterior, las instituciones tienen efectos contradictorios sobre la apropiación del FAISM; la acción colectiva que sucede en torno a la apropiación de este recurso está asociada a altos grados de rezago social, tanto a nivel estatal como municipal el panorama de pobreza no ha variado en 15 años. Se debe agregar que, hay contradicciones en las leyes emitidas desde los órganos legislativos del Estado en relación con la forma de asignar el FAISM. Todavía cabe mencionar que, las leyes promueven la perpetuación de la pobreza porque premian a los gobiernos de los municipios más pobres, es decir provocan que los municipios más pobres sean los que reciben más dinero.

Dicho lo anterior, el capítulo uno presenta el planteamiento del problema. El análisis del problema se realizó partiendo de aspectos generales: se señaló que el contexto institucional y la asignación del FAISM funcionan como incentivos para que emerjan conflictos en los municipios de Oaxaca por la apropiación de este recurso. Por esta razón, se propuso indagar por qué en el municipio de San Ildefonso Amatlán, Oaxaca, en el periodo 2014-2019, la apropiación del FAISM no ha generado conflicto.

Para dar cuenta de este fenómeno el segundo capítulo muestra en primer lugar el estado del arte que antecede a la presente investigación; los antecedentes revisados se enfocan en indagar la relación entre asignación del FAISM y la pobreza extrema; la dependencia financiera; la importancia de la participación ciudadana en el proceso de ejecución de este recurso en los municipios de México; los resultados de la administración del FAISM según el tipo de municipio (rural, urbano, metropolitano); la diferencia en la provisión de bienes públicos en municipios de usos y costumbres y partidos políticos en Oaxaca y finalmente, la importancia de las capacidades institucionales de las autoridades municipales en la administración del FAISM y su relación con el rezago social. Dados estos antecedentes, la teoría que se usó en la presente investigación es neoinstitucionalista y busca indagar cómo sucede la apropiación del FAISM en el municipio de San Ildefonso Amatlán, Oaxaca.

La segunda parte del capítulo dos contiene el marco teórico. El lugar central lo ocupan las teorías de la acción colectiva y el neoinstitucionalismo histórico, económico, sociológico. Se contraponen la cualidad social de la acción colectiva contra la naturaleza egoísta de los individuos. La discusión se supera cuando se considera la acción colectiva como un acto de poder y al actor sujeto a la estructura, pero con capacidad de transformar la estructura. Las tres vertientes institucionalistas (históricas, económicas, sociológicas), se reducen a dos posturas: racionalista y cultural. La primera se asocia al individuo egoísta, la segunda se relaciona al individuo que se realiza en la socialización: la síntesis ubica a las instituciones como sistemas reglas que dictan lo que se puede hacer y lo que no puede hacer y que son reconocidas por la mayoría de los actores.

El concepto de institución en uso (Ostrom, 2011) es central en el marco teórico. Se refiere a las reglas que los propios actores diseñan con base en su experiencia y el conocimiento de su medio físico y social. Estas reglas pueden diferir de las instituciones de *jure*², éstas son las reglas que se diseñan desde el exterior al contexto en que los actores realizan la apropiación de un recurso de uso común. Un ejemplo de este tipo de reglas es la Ley de Coordinación Fiscal.

El capítulo tres contiene el marco referencial: se trata de datos estadísticos que muestran el panorama de rezago social en los estados y municipios del país en el periodo 2000-2015. En seguida se presentan datos sobre la asignación a las entidades federativas del FAIS, después se hace el análisis de la distribución del FAISM, en los municipios del Estado de Oaxaca según región, distrito y grado de rezago social municipal. Finalmente se presenta el marco institucional de nivel constitucional que fundamenta el objetivo del FAISM: reducir la pobreza extrema en los municipios más pobres del país.

El capítulo cuatro versa sobre la metodología la cual se sustentó en el neoinstitucionalismo y la acción colectiva. La hermenéutica fue la base para interpretar, reescribir y sistematizar los resultados. El enfoque fue cualitativo. Como método se

² En este trabajo se denominan reglas de orden constitucional.

usó el estudio de caso. Se propuso un diseño tipo 1: un solo caso (el municipio de San Ildefonso Amatlán) y una sola unidad de análisis (la apropiación del FAISM). Como técnicas de recolección de información se utilizaron la entrevista semiestructurada y la observación. Finalmente, el análisis de datos se realizó usando el software de análisis cualitativo ATLAS-ti.

El capítulo cinco contiene el análisis y los resultados. El capítulo tiene dos puntos: los actores y la apropiación. Los actores son: el ayuntamiento, la Agencia Municipal de Santo Domingo Amatlán, los núcleos rurales, el módulo de desarrollo del Comité para la Planeación del Desarrollo (Coplade) y los asesores municipales. En cuanto a la apropiación del FAISM, esta se realiza en función de instituciones de orden constitucional como la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca (LCFEO) y los lineamientos para el ejercicio del FAISM. Sin embargo, son las instituciones en uso las que ordenan repartir los recursos en proporción directa al número de habitantes y con base en la participación comunitaria de los beneficiarios.

El capítulo seis contiene las conclusiones y las recomendaciones. La respuesta para la pregunta de investigación se esbozó hilvanando las categorías centrales: instituciones, apropiación, acción colectiva y rezago social. De esta manera, la ausencia de conflicto se explicó de la siguiente manera: la apropiación del FAISM en el municipio de estudio no genera conflicto porque aún prevalecen instancias de participación y acción colectiva como la asamblea e instituciones en uso, como la costumbre de repartir los recursos en proporción directa a la población de cada localidad. Con todo, las instituciones de orden constitucional también tienen un efecto en la contención del conflicto pues fundamentan la reunión de priorización de obras en la que se asignan obras y acciones para la agencia y los núcleos rurales del municipio.

Por otro lado, el conocimiento asociado al sistema de escalafón del sistema de cargos no encaja con los requerimientos que desde el orden federal y estatal se requiere de las autoridades municipales, esto a su vez está asociado a un alto grado de rezago social, por lo cual constituye un problema.

Las recomendaciones se orientan a informar a la población del municipio cómo funciona el FAISM. Esto con el fin de que no sean víctimas de manipulación por parte actores externos. También se recomienda reforzar las acciones de educación para adultos en el municipio. Igualmente se sugiere realizar talleres que incluyan actores locales y externos para concertar la mayor cantidad de recursos posibles para invertir en el municipio y, de esta manera, superar la dependencia financiera del FAISM.