



**INCIDENCIA PARA LA DISTRIBUCIÓN
EQUITATIVA Y TRANSPARENTE
DEL RAMO 33**

Frente Indígena de Organizaciones Binacionales
(FIOB)

 **CCIUDADANO**
Construcción y articulación de lo público

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Noviembre, 2016

Incidencia para la distribución equitativa y transparente del Ramo 33

Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB)



Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social CIESAS
Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.
14000, México, D.F.
Tel.: (55) 54 87 36 00
<http://www.ciesas.edu.mx/>

Director General
Agustín Escobar Latapí



CCIUDADANO
Construcción y articulación de lo público
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617
www.cciudadano.org.mx

**Profesor Investigador
Responsable Académico**
Ernesto Isunza Vera

Directora Ejecutiva
Almudena Ocejo Rojo

Editora
Ivonne Patricia Ortuño Martínez

Investigación y textos
Belinda Amador Leal González

Diseño
Anneli Daniela Torres Arroyo

Este documento se encuentra disponible en formato electrónico en la página: www.cciudadano.org.mx



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES DEL FIOB	8
2.1. Organizaciones precedentes	8
2.2. Nacimiento del FIOB	10
2.3. Perfil del FIOB	12
3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN	16
3.1. Problema de infraestructura pública	16
3.2. Problema de falta de transparencia y distribución inequitativa de los recursos del FISM	19
3.3. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa	21
3.4. Lógica de cambio	22
4. MODELO DE TRABAJO	24
4.1. Antecedentes del esquema de trabajo	24
4.2. FIOB como organización de base	29
4.3. Esquema de trabajo utilizado	34
4.3.1. Contexto	34
4.3.2. Proceso de incidencia para la distribución del FISM	36
4.3.3. Etapas del trabajo de incidencia	36
4.4. Identificación de actores y sus roles	41
5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO	44
5.1. Cambios en política pública	44
5.1.1. El caso de Silacayoápam	45
5.2. Cambios en la comunidad	46
5.3. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa	47
6. CONCLUSIONES	49
7. ANEXOS	53
Anexo 1. Cronología del proceso	53
Anexo 2. Metodología	54
Anexo 3. Relación de entrevistas	55
Anexo 4. Mapa de la Mixteca	57
Anexo 5. Memoria del taller. Acceso a la información y transparencia de los recursos municipales	58
Anexo 6. Periódico El Tequio	59





Anexo 7. Ejemplo de organigrama agencia municipal regida por usos y costumbres	60
Anexo 8. Proceso de distribución real del FISM por localidad	61
Anexo 9. Foto de Colectivo de taxis FIOB	62
Anexo 10. Solicitudes de acceso a la información	63
Anexo 11. Indicadores de desempeño de los programas realizados con recursos del Ramo 33. Tercer trimestre 2013 FAIS municipal (FISM)	65
Anexo 12. Premio otorgado a Presidente Ramiro Márquez	66
8. REFERENCIAS	67





1. INTRODUCCIÓN

El presente caso documenta el modelo de trabajo de la organización Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB) para la incidencia en la distribución equitativa de los recursos del Ramo 33 entre las comunidades de los municipios oaxaqueños, específicamente del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

El Frente Indígena de Organizaciones Binacionales es una organización formada por las etnias oaxaqueñas mixteca, zapoteca y triqui, con presencia en Oaxaca, Ciudad de México, Estado de México y Baja California, dentro del territorio mexicano, y en California del lado estadounidense. Sus orígenes se remontan a la década de los setenta, ha pasado por cambios y evoluciones de diferentes organizaciones, y dentro de un contexto de migración y pobreza en sus comunidades de origen oaxaqueño. Desde 1991, los integrantes¹ mantienen una lucha continua por preservar la identidad cultural de los indígenas; por hacer valer sus derechos civiles, políticos y laborales, tanto de migrantes como de no migrantes; así como por mejorar las condiciones de vida, de infraestructura y los servicios públicos de sus comunidades. A pesar de tener un importante trabajo sobre migración y derechos laborales de los migrantes, esta investigación se enfoca en el esquema de trabajo y objetivos específicos dentro las comunidades en el estado de Oaxaca –en las comunidades de origen de los migrantes– para la distribución transparente de los recursos del FISM.

A partir de la descentralización formal de los recursos federales en 1998, la sede del FIOB en Oaxaca ha tenido como uno de sus objetivos principales incidir en la transparencia y la distribución de los recursos federales, que de acuerdo con la ley llegan al municipio con el objeto de mejorar la infraestructura social. La organización busca no sólo contribuir a la disminución de los problemas de marginación y pobreza que afectan al estado, sino generar una mayor rendición de cuentas del dinero público y

¹ Nota de la editora. De acuerdo con los criterios sobre el uso del género en el lenguaje de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) "...en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva." (Diccionario panhispánico de dudas, recuperado de: <http://lema.rae.es/dpd/?key=g%C3%A9nero>, consultada el 6 de septiembre de 2016). De igual forma, el Manual de la Nueva Gramática de la Lengua Española de la RAE señala que el masculino es el género no marcado, es decir que "...alude al miembro de una oposición binaria que puede abarcarla en su conjunto, lo que hace innecesario mencionar el término marcado (femenino). Cuando se hace referencia a sustantivos que designan seres animados, el masculino no sólo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase que corresponde a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos." (Recuperado de: http://www.rae.es/sites/default/files/Sala_prensa_Dosier_Gramatica_2009.pdf, consultada el 27 de septiembre de 2016). En este documento se utilizará el masculino genérico para facilitar la comprensión del discurso y evitar dificultades sintácticas y de concordancia.





sobre la toma de decisiones; su objetivo es empoderar a la población de las comunidades, informándola y capacitándola para que haya un mayor control ciudadano sobre los gobernantes.

El FIOB ha pasado por diferentes procesos, los cuales han estado marcados por logros y obstáculos, que incluyen problemas de organización interna; un contexto de violencia en algunas comunidades y acceso a espacios políticos, por mencionar algunos. Los resultados del trabajo de incidencia del FIOB son difíciles de medir. A pesar de que los municipios tienen la obligación de rendir cuentas al gobierno estatal y federal, no hay información disponible sobre el avance de obras realizadas con el FISM; sin embargo, se observó que las personas asesoradas y capacitadas por la organización se muestran informadas y con competencias para exigir rendición de cuentas.

El estudio forma parte de un conjunto de diez casos de incidencia de organizaciones de la sociedad civil en diferentes temas, a petición del programa C Ciudadano, Construcción y articulación de lo público (CC) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). El propósito es documentar y comparar distintos esquemas de trabajo para la incidencia de la toma de decisiones públicas, con el fin de fortalecer el entendimiento del control ciudadano de lo público, el cual se define como el involucramiento informado y responsable de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida, a partir de los intereses, las necesidades y las características de las comunidades a las que pertenece (CC, 2015). El trabajo de C Ciudadano busca contribuir al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas en México, fomentando la participación informada y responsable de actores sociales organizados en la toma de decisiones públicas.² Es por ello que C CIUDADANO se interesa en documentar distintas prácticas que han derivado en incidencia en políticas públicas a partir de casos concretos, con el fin de identificar cuáles son los elementos determinantes para que las organizaciones y los grupos sociales puedan realizar prácticas de incidencia más efectivas.

Para cumplir con dicho propósito, este reporte presenta un análisis descriptivo (Gervasoni, 2009) de la organización y su esquema de trabajo para la distribución del FISM. Concretamente, la investigación de campo se realizó en la zona mixteca, en los municipios de Silacayoapam, San Juan Bautista Tlachichilco, Santiago Juxtlahuaca, San Juan Mixtepec (Dto. 8) e Ixpantepec Nieves.³ De los municipios con presencia del FIOB, se seleccionó esta muestra por la facilidad de contacto y disponibilidad de los entrevistados. Para realizar este estudio se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con los coordinadores distritales y estatales del FIOB, con miembros de los comités del FIOB en el estado de Oaxaca y con autoridades de distintas localidades dentro de los

² Para más información, véase: <http://ccciudadano.org.mx/nosotros/>

³ Véase mapa en anexo 4.



municipios mencionados. Asimismo, se hizo una revisión de los documentos existentes sobre la historia del FIOB.⁴

Cabe señalar que el caso del FIOB es diferente a los demás casos analizados en esta serie de estudios porque es una organización de base, es decir, sus objetivos pertenecen a un sector social específico, indígenas oaxaqueños; los miembros son los sujetos directamente afectados por el problema público. A diferencia de las organizaciones filantrópicas que nacieron de élites altruistas, las organizaciones de base articulan las demandas de las mayorías excluidas (Valadares de Carvalho, 1995).

⁴ Para más detalles sobre la metodología de la investigación, ver anexo metodológico.



2. ANTECEDENTES DEL FIOB

2.1. Organizaciones precedentes

La historia del FIOB se construyó en un contexto que combina cacicazgo, pobreza y marginación en las comunidades oaxaqueñas, así como un ambiente adverso para los indígenas migrantes. Los antecedentes del FIOB se remontan a la década de los setenta, enmarcada en un contexto de alta movilización política y social en el país, y de una fuerte migración oaxaqueña en busca de empleo agrícola hacia Estados Unidos. El movimiento estudiantil de 1968 y el Partido Comunista Mexicano (PCM) tuvieron un gran impacto en las organizaciones de Oaxaca, especialmente en los movimientos magisterial y de jornaleros agrícolas, que buscaban democratizar sus sindicatos.

En el norte del país, las asociaciones de jornaleros se organizaban demandando mejores condiciones laborales. Mientras, los líderes locales, el movimiento magisterial y los campesinos en defensa de tierras comunales se organizaban para corregir la precaria situación de vida en la Mixteca. Paulatinamente, comenzaron a ganar espacios de participación mediante candidaturas en el PCM. Esto generó un capital social mixteco de migrantes y no migrantes en las comunidades de origen.

Durante la década de los ochenta, hubo diversas movilizaciones en el estado de Oaxaca. Las comunidades mixtecas eran parte de las luchas campesinas, agrícolas y magisteriales. Muchos de los líderes mixtecos eran profesores que participaban en la lucha sindical de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Asimismo, en 1981, el PCM se unió a otras fuerzas de izquierda, consolidándose como Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y se convirtió en un ente importante para articular demandas de movimientos mixtecos.

Por otro lado, la congregación de migrantes mixtecos era creciente en Estados Unidos y en el norte del país. Demandaban ser sujetos de derechos como migrantes y como trabajadores agrícolas. El incremento en la organización y consolidación de los grupos oaxaqueños migrantes impactó en el apoyo recibido desde sus comunidades de origen. Como ejemplo de ello, además de fungir como el primer antecedente del FIOB, destaca el Comité Cívico Popular (CCP) de San Miguel Tlacotepec (municipio de la mixteca de Oaxaca). Se fundó en 1981 como Comité Seccional del PSUM en ese municipio. Sin embargo, estos comités no fueron comprendidos dentro de la estructura orgánica del partido (Ramírez Romero, 2003: 34). Por lo que se mantuvieron independientes a los cambios de las corrientes políticas y funcionaron como un proyecto de defensa de derechos en un contexto binacional México-Estados Unidos, con presencia tanto en el norte del país y Estados Unidos, como en Oaxaca. Estos comités son un precedente importante de la estructura del FIOB, de hecho, la consolidación binacional de la organización se debió, en parte, a los miembros y líderes locales que se habían formado en





las comunidades oaxaqueñas. En palabras del actual Coordinador General y uno de los fundadores del FIOB, Romualdo Juan Gutiérrez Cortés: “El banderazo para dar inicio a la organización se dio en Estados Unidos, pero las estructuras ya estaban formadas aquí, fue un proceso paralelo” (Gutiérrez, entrevistado el 29 de octubre de 2015). En el Comité Cívico Popular (CCP) de San Miguel Tlacotepec participaba, entre otros, Arturo Pimentel, posterior fundador y dirigente del FIOB de 1993 a 2001.

En 1982, los miembros del FIOB lograron destituir a las autoridades municipales de San Miguel Tlacotepec que desviaron recursos para la construcción de una escuela, para la que migrantes habían aportado recursos. Este logro les permitió, como organización binacional, incidir en la elección y el ejercicio de las autoridades municipales, así como tener un mayor vínculo con la política y los habitantes de sus comunidades. Para finales de los ochenta ya estaban consolidadas muchas de las organizaciones mixtecas y zapotecas que funcionaban bajo una estrategia binacional en defensa de los derechos humanos, laborales y culturales de los trabajadores migrantes. Entre estas, sobresale el Comité Cívico Popular Mixteco (CCPM) como antecedente directo del FIOB. El CCPM nace en California cuando el CCP de San Miguel Tlacotepec empieza a trabajar con otras organizaciones mixtecas en ambos países (Ramírez Romero, 2003: 38).⁵ Originalmente, el FIOB fue concebido con el objetivo de articular las luchas tanto de México como de Estados Unidos: se consideraban los problemas laborales y de discriminación de los trabajadores migrantes, así como los problemas socioeconómicos de las comunidades de origen.

El CCPM se estructuró a través de comités de paisanos mixtecos que ya estaban en Estados Unidos; los migrantes habían recuperado las estructuras de organización que tenían en sus pueblos como forma de solidaridad ante la situación adversa que vivían en Estados Unidos y, al mismo tiempo, habían logrado una mejor organización y mejores condiciones económicas, lo cual les dio capacidad de influencia sobre las comunidades en Oaxaca. Rufino Domínguez, migrante y fundador del FIOB, relata que:

En Oaxaca empezaron a nombrarse a los oaxaqueños residentes en Estados Unidos para que participen en reuniones con sus conciudadanos sobre el tequio y todos los asuntos de la comunidad. De igual forma, empezaron a nombrarse desde las comunidades de origen a personas que vivimos acá para servir a nuestro pueblo en las agencias municipales o de policía. Es decir, se empezó a dar una vida de participación cívica binacional, que rebasa las circunscripciones local y nacional de las leyes estatales y que rompe fronteras para cubrir las necesidades de los nuevos tiempos (2004: 78).

5 Entre estas organizaciones se encontraban la Asociación Cívica Benito Juárez y la Organización del Pueblo Explotado y Oprimido.



La fuerza era creciente, lograron una visita a California del gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez, y presentaron un pliego de demandas elaboradas en los comités comunitarios establecidos en Oaxaca. También, organizaron congresos con algunos de los presidentes municipales oaxaqueños en Los Ángeles para dialogar sobre los problemas de sus comunidades de origen. En paralelo, se movilizaban contra actos racistas y discriminatorios, y en busca de derechos laborales.

2.2. Nacimiento del FIOB

Durante la década de los noventa, la gran diversidad de organizaciones mixtecas en la frontera del país, con perfiles afines, se unificaron para formar un cúmulo de organizaciones transfronterizas con una base social más amplia. En julio de 1991, las organizaciones indígenas de residentes en México y Estados Unidos crearon el Consejo Mexicano 500 Años de resistencia Indígena, Negra y Popular, como una campaña de protesta para oponerse a las celebraciones oficiales de los 500 años de la llegada de Cristóbal Colón (Domínguez, 2004: 79; Ramírez Romero, 2003: 45).⁶ Para participar en el evento, las organizaciones de migrantes indígenas oaxaqueños en Estados Unidos formaron el Frente Mixteco-Zapoteco Binacional (FM-ZB), y es así como en 1991, en California, Estados Unidos, surgió este frente.⁷ Se constituyó para defender los derechos humanos y laborales de los migrantes indígenas en California, así como para establecer una red de apoyo y comunicación permanente con sus comunidades. Para 1993, el FM-ZB amplió y cambió su perfil orgánico al integrar movimientos que defendían los derechos laborales de jornaleros agrícolas en Baja California, México, conformándose por once organizaciones (Ramírez Romero, 2003: 38).⁸ Para 1994, el FMZB tenía una estructura cada vez más compleja, pues contaba con grupos de distintas culturas indígenas. Aproximadamente, de dieciocho mil mixtecos que habitaban en Estados Unidos, diez mil pertenecían al Frente (Ramírez Romero, 2003: 48).

La irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 y el endurecimiento de las políticas migratorias en el momento, consolidó el trabajo hecho por las organizaciones transfronterizas y marcó el origen del FIOB. El cambio se decidió por la creciente integración de organizaciones de distintas etnias de Oaxaca que demandaban

⁶ El Consejo congregó a más de 350 organizaciones y comunidades indígenas.

⁷ Para los miembros actuales, Romualdo Juan Gutiérrez, actual coordinador binacional, y Bernardo Ramírez, asesor, éste fue el nacimiento del FIOB, aunque con un nombre distinto. Durante las entrevistas explicaban que la organización tiene veinticuatro años de vida, es decir que se inició en 1991. Como se verá más adelante, el cambio de nombre no fue un hito para los objetivos y el esquema de trabajo de la organización.

⁸ El Comité Cívico Popular Mixteco (CCPM); la Organización Regional de Oaxaca (ORO); la Organización del Pueblo Explotado y Oprimido (OPEO); la Comunidad Tlacolulense en Los Ángeles (Cotla); la organización Proayuda a Macuiltianguis (OPM); el Comité Social Unificador Mixteco (CSUM); la CIOAC-Valle San Quintín; el Movimiento de Unificación de Jornaleros Independientes (MUJI); la Asociación Yatzachi el Bajo; el Comité de Unidad y Justicia de Farmersville (CUJF) y el Club Tequixtepec.



un nombre más inclusivo. De esta manera, no sólo se limitaba a los grupos mixtecos y zapotecos, sino a cualquier cultura indígena oaxaqueña. Si bien hubo diecisiete organizaciones en la fundación del FIOB, con los años algunas se fueron separando y otras se fueron integrando a la organización.

Los cambios políticos y sociales que vivía el país tuvieron efecto en el FIOB. Su relación con el PSUM le permitió acceder a espacios de incidencia. Víctor García Zapata, director de la Fundación para la Democracia,⁹ explica que en 1989, el Frente Democrático Nacional (FDN), conformado por la corriente democrática del Partido Revolucionario Institucional (PRI); la coalición de partidos de izquierda, incluyendo la corriente del PSUM que se fusionó con el Partido Socialista Mexicano (PSM) en 1987, y algunas organizaciones sociales, formó el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El nuevo partido tenía dos objetivos: la lucha por la democracia, entre otras cosas, evitando la continuidad del PRI, y mejorar las condiciones de vida de sectores sociales excluidos (García Zapata, entrevistado el 7 de enero de 2016).

En palabras de García Zapata: “Ante la ola incontenible de efervescencia social, las organizaciones y los grupos de interés debían decidir si sumarse sin la capacidad de imponer sus condiciones, esto generó una dinámica de colaboración que se tradujo en diputaciones y participación dentro del partido” (García, 2016). El FIOB no fue la excepción, siguió la misma línea y empezó a obtener espacios políticos. En 1998, Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, coordinador binacional, ganó una curul en el congreso local de Oaxaca, a través del PRD.

Para 1999, se registraron, tan sólo en la mixteca, 10 000 integrantes y comités locales en 237 comunidades de 17 municipios oaxaqueños. Los dirigentes fueron reclutados del núcleo de líderes mixtecos que se formó en los años ochenta. Habían generado alianzas con diferentes organizaciones de Estados Unidos, las cuales financiaban grandes proyectos. En 1993, para conseguir mayor financiamiento, formaron, en paralelo a la organización, una asociación civil llamada DBIAC.

Junto con los logros del FIOB vinieron los problemas internos. El entonces dirigente, Arturo Pimentel, centralizó el control de los recursos económicos y políticos de la organización de 1992 a 2001. En 2001, militantes desconocieron públicamente a Pimentel como líder del FIOB y lo acusaron de corrupción, opacidad y desvío de recursos. Lo anterior marcó un punto de quiebre a partir del cual el FIOB quedó dividido. En consecuencia, el nuevo consejo directivo decidió reelaborar los estatutos de la organización y establecer la rotación trianual del Coordinador binacional. Más adelante se explicará el impacto que tuvo esta separación sobre el esquema de trabajo para el FISM. Asimismo, en 2001, con el objetivo de ampliar el carácter incluyente y perspectivas de

9 La Fundación para la Democracia es una asociación civil, creada en 1995, dedicada a la formación y la divulgación de las políticas públicas y los procesos sociales. Véase: <http://fundaciondemocracia.org/>



desarrollo de la organización, se decidió cambiar el nombre de la organización a Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, manteniendo las mismas siglas.

En 2006, el FIOB se unió a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), la cual tenía el fin de exigir la destitución del gobernador Ulises Ruíz. De acuerdo con Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, el FIOB se unió al movimiento por la similitud con sus demandas, pero las otras organizaciones integrantes no tuvieron incidencia en el FIOB y esta unión consolidó su alianza con la Sección 22 del Sindicato de Maestros (Gutiérrez, 2015).

Posteriormente, postularon, sin éxito, otras dos candidaturas a diputaciones locales por el PRD. En 2007, el candidato fue Bernardo Ramírez Bautista y, en 2009, Zoila Lidia Maldonado. El fracaso electoral fue un retroceso para el FIOB. De acuerdo con Ramírez (entrevistado el 28 de octubre de 2015), la organización se debilitó, pues perdieron espacios políticos para responder a las demandas sociales. En palabras de Romualdo Juan Gutiérrez Cortés: “El nivel de interlocución con el gobierno se vio afectado y tuvieron que recurrir (más frecuentemente) a movilizaciones y protestas” (Gutiérrez, 2015).

Con el tiempo, se han construido alianzas estratégicas con políticos que apoyen su causa, y se ha conseguido un mejor posicionamiento en los últimos años. Según, Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, han apostado a crear alianzas con legisladores y senadores clave. Han conseguido presupuesto federal y estatal para la construcción de obras de infraestructura básica en comunidades de la región mixteca. En enero de 2016 fundaron el FIOB en la Ciudad de México y en el Estado de México (Gutiérrez, 2015).

2.3. Perfil del FIOB

Como se presenta en su página web¹⁰, el FIOB es una organización formada por ciudadanos que pertenecen a etnias oaxaqueñas mixtecas, zapotecas y triquis, con presencia en Oaxaca, Ciudad de México, Estado de México y Baja California, dentro del territorio mexicano y en California, del lado estadounidense. Mantiene como misión contribuir al desarrollo y autodeterminación de los pueblos indígenas migrantes y no migrantes, así como luchar por la defensa de los derechos humanos con justicia y equidad de género a nivel binacional; su visión es ser una organización indígena binacional fuerte, constructiva y autosuficiente.

Dentro del estado de Oaxaca, en 2015, el FIOB tiene por lo menos un agente municipal afiliado en los siguientes municipios:

¹⁰ Véase: <http://www.fiob.org/>



Tabla 1. Municipios con presencia del FIOB en 2015

NÚMERO	MUNICIPIO	DISTRITO
1	SANTIAGO JUXTLAHUACA	JUXTLAHUACA
2	SAN JUAN MIXTEPEC	JUXTLAHUACA
3	SAN MIGUEL TLACOTEPEC	JUXTLAHUACA
4	SANTOS REYES TEPEJILLO	JUXTLAHUACA
5	SAN SEBASTIAN TECOMAXTLAHUACA	JUXTLAHUACA
6	IXPANTEPEC NIEVES	SILACAYOAPAM
7	SAN AGUSTIN ATENANGO	SILACAYOAPAM
8	SILACAYOAPAM	SILACAYOAPAM
9	CALIHUALA	SILACAYOAPAM
10	SAN JUAN BAUTISTA TLACHICHILCO	SILACAYOAPAM
11	SAN ANDRES TEPETLAPA	SILACAYOAPAM
12	SAN NICOLAS HIDALGO	SILACAYOAPAM
13	SAN MIGUEL AHUEHUETITLAN	SILACAYOAPAM
14	HUAJUAPAN DE LEÓN	HUAJUAPAN DE LEÓN
15	AYUQUILILLA	HUAJUAPAN DE LEÓN
16	SANTA CRUZ TACACHE DE MINA	HUAJUAPAN DE LEÓN
17	SAN ANDRES DINICUITI	HUAJUAPAN DE LEÓN
18	TAMAZULAPAN DEL PROGRESO	TAMAZULAPAN
19	SANTIAGO IHUITLÁN PLUMAS	COIXTLAHUACA
20	OAXACA DE JUÁREZ	OAXACA
21	TELIXTLAHUACA	ETLA
22	SANTIAGO NILTEPEC	JUCHITÁN
23	SANTO DOMINGO ZANATEPEC	JUCHITÁN
24	SAN JUAN CIENEGUILLA	SILACAYOAPAN
25	SANTIAGO YUCUYACHI	SILACAYOAPAN
26	SANTIAGO HUAJOLOTITLAN	HUAJUAPAN
27	ZAPOTITLÁN LAGUNAS	SILACAYOAPAN

Fuente: Elaboración propia (2016)

El FIOB se autodefine como una organización de base. Tal como se explicará más adelante, las organizaciones de base popular se caracterizan por representar y defender los derechos de estratos sociales específicos y esto, porque los activistas son quienes padecen el problema público. Además, cuentan con una estructura más sólida con respecto a otros movimientos sociales.

El presupuesto del FIOB proviene casi en su totalidad de fundaciones y otras organizaciones que llegan a través de la A.C., que tiene su propio consejo directivo para ejecutar los recursos. Dos de los dirigentes actuales del FIOB señalaron datos diferentes sobre las finanzas y el número de miembros de la organización. Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, actual coordinador binacional, mencionó que el FIOB cuenta con una base de



once mil personas en el estado de Oaxaca, siete mil en Estados Unidos y de dos mil a cinco mil miembros en Baja California (Gutiérrez, 2015). La estructura general del FIOB está integrada por ocho personas, y la estructura de Oaxaca cuenta con doce. Gutiérrez también explicó que no cuentan con un presupuesto fijo, ni con salarios.¹¹ Sus ingresos dependen de los proyectos que realicen en colaboración con otras organizaciones.

De acuerdo con Bernardo Ramírez, asesor y ex coordinador binacional, la organización cuenta con ocho mil afiliados en la mixteca y dos mil en Estados Unidos. Los trabajadores de planta dentro del estado de Oaxaca son ocho personas, quienes operan con un presupuesto total de treinta mil pesos mensuales, para salarios de algunos miembros de tiempo completo, que provienen de los proyectos patrocinados por centros y fundaciones.¹² Los recibos telefónicos y el arrendamiento de las oficinas salen del fondo del FIOB, conformado por donaciones de los miembros y organizaciones hermanas. Explicó que cuando los invitan a dar pláticas sobre su trabajo y son remunerados económicamente, deben aportar esos recursos al fondo del FIOB (Ramírez, 2015). Aunque las cifras no varían significativamente, la discrepancia de información sugiere un sistema rudimentario de información y comunicación dentro de la organización.

Los proyectos que desarrolla la organización, en general, son financiados por organizaciones sociales nacionales e internacionales. En el año 2000, cuando iniciaron su trabajo con el FISM, la asociación civil Transparencia (sic) A.C.¹³, con un donativo de la Fundación Ford, les otorgó capacitación sobre la distribución del Ramo 33. Posteriormente, la organización Oxfam patrocinó y colaboró con el FIOB para realizar una campaña de formación y difusión sobre el monitoreo del Ramo 33, coordinado con una iniciativa en la ciudad de Oaxaca para promover la transparencia estatal en este Ramo; asimismo, en conjunto, elaboraron un folleto informativo sobre el tema. En 2013 Jonathan Fox, profesor-investigador de la American University, consiguió un patrocinio de la fundación Hewlett para elaborar la memoria del taller Acceso a la Información y Transparencia de los Recursos Municipales,¹⁴ publicado por el Centro Académico Internacional Woodrow Wilson. Desde 1992 publican y difunden trimestralmente el periódico *El Tequio*, periódico local para informar sus actividades y reflejar la situación de los indígenas oaxaqueños.¹⁵

¹¹ Romualdo Juan Gutiérrez es también profesor y miembro de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), no percibe un sueldo por el tiempo dedicado a la organización. Sin embargo, no mencionó en entrevista que Bernardo Ramírez y otros, sí tienen un salario.

¹² Mencionó que los salarios de él mismo, del coordinador distrital de Juxtlahuaca y de la auxiliar contable provienen de un proyecto que financia el CCIudadano (antes CCS) -CIESAS. Los sueldos de Noemí y Genoveva Díaz Altamirano, encargadas de un proyecto con mujeres, provienen de la organización Rosa Luxemburgo-Stifung.

¹³ Bernardo Ramírez afirma que esta organización ya no existe. De acuerdo con Johnathan Fox (2016), la organización comenzó en 1995 y cerró en 2005 y optó por ese nombre porque el nuevo término transparencia les parecía cercano a la palabra “transa”.

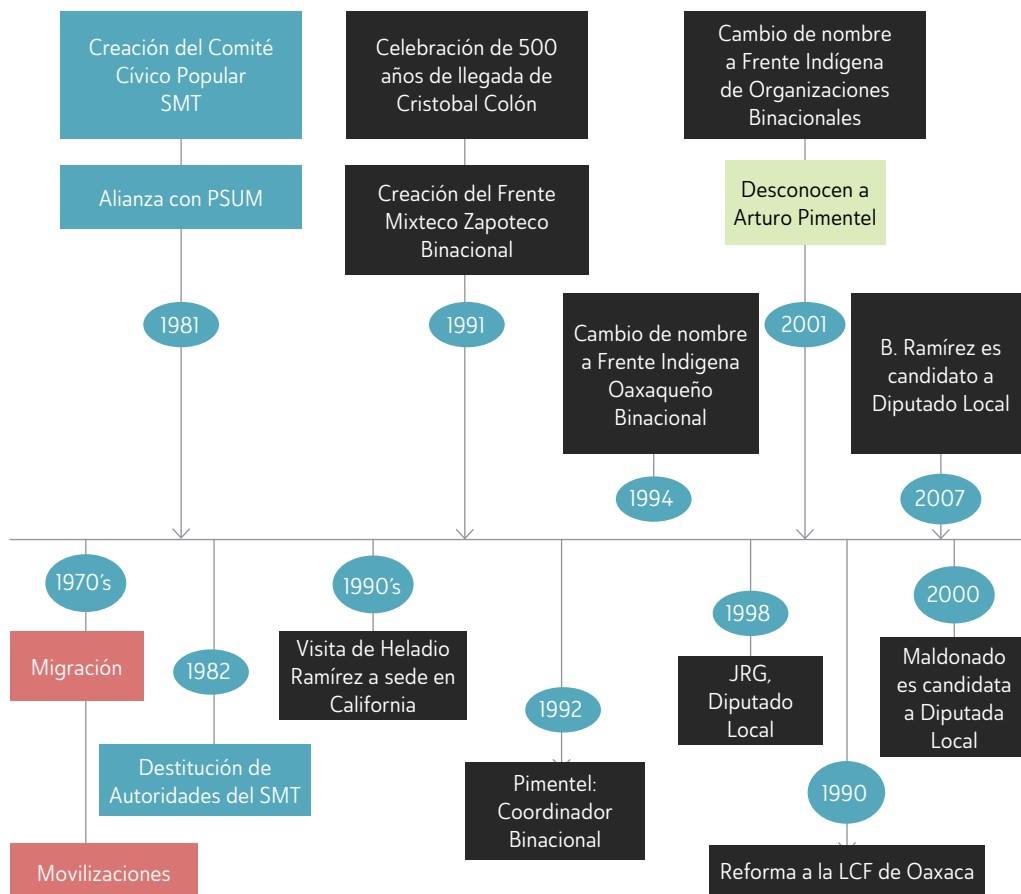
¹⁴ Véase anexo 5.

¹⁵ Véase anexo 6.



El FIOB ha tenido varios logros en el reconocimiento de los pueblos indígenas y en el respeto a los derechos laborales de los migrantes. Para Bernardo Ramírez, el trabajo que más los distingue es la capacitación y la gestoría estatal, federal y municipal, en México y en Estados Unidos (Ramírez, 2015). El FIOB ha realizado trabajo de capacitación a través de talleres, folletos y mesas de atención sobre equidad de género y derechos humanos, y fomenta el derecho a no migrar con proyectos productivos y asesoría a los migrantes en sus oficinas. Para realizar estas tareas, se hacen alianzas con organizaciones especializadas, como California Rural Legal Assistance, Inc., Servicios Legales Central de California, La Coalición para los Derechos Humanos del Inmigrante en Los Ángeles y Red Nacional para los Derechos de Inmigrantes y Refugiados. De esta manera, intentan empoderar a los migrantes indígenas para evitar abusos laborales y violaciones a sus derechos humanos, y a las autoridades y comunidades locales dentro de los lugares de origen para evitar cacicazgos y mal uso de recursos públicos.

Figura 1. Frente Indígena Oaxaqueño a través del tiempo



Fuente: Elaboración propia (2015)



3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN

3.1. Problema de infraestructura pública

Como se explicó en la sección anterior, el FIOB sostiene una lucha constante por defender los derechos individuales y colectivos de los indígenas migrantes y no migrantes. Buscan ser reconocidos como sujetos activos en la toma de decisiones, y sujetos de derechos humanos y laborales. Dentro de este proceso, se han identificado distintos problemas públicos en diversas áreas. A continuación, se describe el problema público que lo llevó a la exigencia específica de rendición de cuentas y distribución equitativa de los recursos del FISM.

La historia del FIOB se va dibujando en el contexto de vulnerabilidad socioeconómica que enfrentan los pueblos indígenas en sus comunidades. El principal problema que se observaba, y que aún persiste, es el alto grado de pobreza y marginación dentro de los municipios indígenas de Oaxaca. Específicamente, ha existido un problema de infraestructura social escasa. Desde sus antecedentes como CCPM, sus miembros afrontaban tanto los problemas de las malas condiciones laborales que vivían como trabajadores migrantes, así como las precarias condiciones que enfrentan sus pueblos en Oaxaca. La falta de trabajo y la mala economía del estado generaba un alto índice de migración. Los migrantes se organizaban y enviaban dinero o realizaban tequio,¹⁶ para contribuir a la construcción de infraestructura social. Muchas de las comunidades de origen de los migrantes carecen de servicios básicos como electrificación y agua potable. De acuerdo con el asesor Bernardo Ramírez, todavía hay comunidades que tienen un pozo comunitario, pues no cuentan con el servicio de drenaje y agua potable; por ejemplo, Benito Juárez en el municipio de Juxtlahuaca. Por esto, uno de los trabajos más importantes del FIOB en el estado de Oaxaca es la gestión de obra de infraestructura social (Ramírez, 2015).

Entre 1990 y 1995, el Estado mexicano recibió dos préstamos del Banco Mundial (BM), con los cuales se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, como parte de su proyecto de Descentralización y Desarrollo, para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante las necesidades de sus habitantes (Fox, 1996). La operación de estos fondos estaba a cargo de los Consejos Municipales de Solidaridad y de los Comités Municipales de Solidaridad, en donde la comunidad (de las localidades del municipio) decidía las obras de beneficio común que se realizaban (Rojas, 1992). Sin embargo, de acuerdo con Fox (2003), el papel de los Consejos

¹⁶ La palabra proviene de la época prehispánica. El *tequio* “es el trabajo colectivo que todo vecino del pueblo debe a su comunidad” (Hernández, 1996; Zolla, 2004).



como contrapesos era limitado en la realidad y el BM reportó la falta de auditorías y monitoreo del gobierno estatal y federal.

De acuerdo con Bernardo Ramírez y Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, en los inicios del FIOB (en ese momento FM-ZB), se gestionaban obras hacia las comunidades con el gobierno federal a través de las delegaciones federales en los estados, pues los recursos públicos estaban centralizados. Los Fondos Municipales de Solidaridad se siguieron ejerciendo hasta 1998 que se aprobó la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y se creó el Ramo 33 o Fondo de Aportaciones Federales. La novedad de la reforma radica en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, no por convenio como sucedía hasta 1997. Las Aportaciones, a diferencia de las Participaciones Federales (Ramo28), están etiquetadas para fines específicos: ofrecer servicios de educación básica y para adultos; de salud; de construcción de infraestructura social en zonas marginadas y para la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006).¹⁷

En el paquete económico para el ejercicio fiscal 2017 se establecen ocho fondos de aportaciones federales (SHCP, 2017):

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
2. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
3. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
4. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
5. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
6. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Los municipios sólo pueden recibir directamente dos tipos de recursos del Ramo 33: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortademun) y el

¹⁷ Para Fox, esta reforma fue un retroceso, en contraste con los Fondos Municipales de Solidaridad, para la participación ciudadana en la toma de decisiones locales y la transparencia de recursos. En los Fondos de Solidaridad, se estableció que los recursos se distribuyeran al interior de cada municipio de la manera siguiente: hasta el 25% a la cabecera municipal y no menos del 75% al resto de las comunidades; en el caso de que más del 60% de la población total del municipio se concentrara en la cabecera, su porcentaje de participación aumentaba al 40% y, sólo cuando toda la población se concentraba en la cabecera municipal, su porcentaje era del 100%. Pero, en la nueva ley, no se explicitaron los criterios de distribución hacia las localidades, y la decisión sobre la distribución se hace desde la cabecera hacia las agencias y no al revés. Además, la creación del Ramo 33 incluía un discurso de transparencia, pero no especificaba cómo llevarlo a cabo. No se estipula cómo debían rendir cuentas los municipios al gobierno estatal y municipal (Fox, 2002: 109). En general, se buscaba dar mayor autonomía a los municipios, pero sin establecer un sistema sólido de rendición de cuentas.



Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). El trabajo de incidencia del FIOB se centra en el último. De acuerdo con el artículo 33 de la LCF, el FISM se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a las inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural (LCF, 2014).

La creación del FISM no fue una solución inmediata a los problemas de infraestructura social de los municipios indígenas, ya que los recursos no beneficiaban a todas las localidades. Como se mencionó anteriormente, en 1998, Romualdo Juan Gutiérrez Cortés fue candidato a diputado local por el PRD. Gutiérrez comentó que, durante su campaña y gira por las comunidades de la mixteca, la población se quejaba de las pocas obras y recursos que recibían. Esto generaba desigualdad entre las comunidades y muy poco dinero para las agencias municipales.¹⁸ El reclamo desde la comunidad por la distribución equitativa de los recursos se hacía a todos los candidatos. En 1999, ya como diputado, Gutiérrez consiguió incluir en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca (LCFO), criterios para la distribución de los recursos municipales entre las comunidades.¹⁹

El texto de la ley quedó de la siguiente manera:

Las Agencias Municipales y de Policía recibirán mensualmente de los Ayuntamientos, los montos que el propio Ayuntamiento destine en su presupuesto de egresos a cada una de ellas, de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, derivados de participaciones federales, fondos de aportaciones federales, impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales aplicándose

¹⁸ Los municipios se dividen en localidades y cada localidad es administrada por una agencia municipal. Los agentes municipales son los encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento, así como las disposiciones legales federales y estatales y reportar al Presidente Municipal, las violaciones a las mismas; promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento; informar anualmente a la asamblea general de la población, sobre el monto, destino y aplicación de los recursos proporcionados por el Ayuntamiento, y de las labores de gestión realizadas; informar al Ayuntamiento sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados por éste (Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, 2010: art. 80). Estas figuras son electas en votaciones organizadas por el ayuntamiento. Los municipios que se rigen por usos y costumbres tienen figuras equivalentes a las agencias municipales. Se eligen por una votación organizada por la misma comunidad y se sujetan a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades. Los cargos y funciones varían entre comunidades, pero la figura jurídica y sus atribuciones es la misma que en los otros municipios. Normalmente, su cargo dura un periodo de un año. Véase anexo 7.

¹⁹ Para Jonathan Fox (2016), la propuesta estaba basada en el programa de Fondos Municipales de Solidaridad; sin embargo, Romualdo Juan Gutiérrez afirma que los programas sociales no han influido, pues no son políticas públicas duraderas, sino que cambian con cada administración. Gutiérrez explica que la propuesta surgió de las demandas que las comunidades hacían a todos los candidatos (Gutiérrez, 2015).





al menos los siguientes criterios para distribución de dicho monto: I.- Se asignarán en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada núcleo de población tomando en cuenta el último censo general de población, emitido por el INEGI; II.- De conformidad a la capacidad recaudatoria de cada una de ellas, del ejercicio inmediato anterior(LCFO, 2013: art.24).

De esta manera, el FIOB consiguió dos logros importantes. Por primera vez, uno de sus miembros había obtenido un espacio político relevante, lo cual le daba mayor capacidad de influencia y, a la vez, este hito permitió reglamentar la distribución de los recursos públicos. Actualmente, el FIOB trabaja por impulsar nuevos criterios porque los existentes no hacen referencia específica a los recursos del FISM del Ramo 33, que deben distribuirse entre las poblaciones más vulnerables. Los criterios no consideran las condiciones de marginación de las comunidades, núcleos rurales y rancherías, lo cual genera desigualdad y marginación entre las comunidades del municipio. Además, no abarcan la compleja división territorial dentro de los municipios, y omiten los núcleos rurales y rancherías, lo que provoca rezago y exclusión dentro de los propios municipios.

3.2. Problema de falta de transparencia y distribución inequitativa de los recursos del FISM

Desde sus antecedentes, la falta de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y el uso discrecional de los recursos han sido obstáculos constantes en la historia del FIOB. Romualdo Juan Gutiérrez Cortés enfatiza que uno de los principales problemas que las organizaciones oaxaqueñas trataban de abatir era la hegemonía de poder que mantenía el PRI (Gutiérrez, 2015).

Como se explicará más adelante, en paralelo a los problemas de infraestructura social, dentro de los municipios indígenas oaxaqueños hay cacicazgos, abuso de poder, corrupción y falta de rendición de cuentas. Una vez establecidos los criterios para la distribución de los recursos públicos municipales, estas antiguas prácticas políticas se convirtieron en un obstáculo para su correcta ejecución.

Para comprender el problema de transparencia y distribución de los recursos del FISM, se contrastará el proceso normativo para decidir la distribución de este fondo según las leyes de coordinación fiscal federal y estatal con la descripción del proceso de los agentes municipales entrevistados:²⁰

²⁰ Estos son los pasos en abstracto de cómo se distribuyen los recursos del FISM en la realidad, a partir de todas las entrevistas realizadas a agencias municipales y a miembros del FIOB en 2015. Para ver detalles de cada localidad, véase anexo 8.



El ingreso del FISM se transfiere a los estados desde el gobierno federal, a través de una fórmula establecida con criterios de marginación; los estados, al igual con una fórmula similar a la federal, distribuyen este recurso entre los municipios (LCF, 2014: arts.34 y 35). Los ayuntamientos, con un periodo de tres años, reciben el FISM cada año, de manera trimestral y las agencias municipales se renuevan cada año.

Tabla 2. Contraste del proceso de distribución del FISM

Etapas	Distribución normativa	Distribución real
Información	<ul style="list-style-type: none"> · En el mes de febrero de cada año, el ayuntamiento convoca a los agentes municipales a integrar el Consejo de Desarrollo Social Municipal con el fin de presentar sus necesidades de obra y opinar sobre el carácter prioritario de las mismas. · Los municipios deben hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, los montos que reciban, las obras y acciones que realizarán, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios. · LCF, artículo 33B II. a), b) 	<ul style="list-style-type: none"> · Regularmente, al inicio de su periodo como agentes, es decir, al inicio del año son convocados para integrar el Consejo de Desarrollo Social Municipal. · El gobierno municipal no siempre informa a los agentes municipales el monto total del FISM, durante la primera Reunión de Consejo. · Los montos recibidos del FISM por cada ayuntamiento son publicados en Internet en el Periódico Oficial del Estado; pero el grueso de la población no tiene conocimiento de esto. · En la mayoría de los casos el gobierno municipal no informa a los agentes municipales los criterios de distribución del monto, el costo de cada obra que se realizará, ni las metas y beneficiarios.
Priorización en comunidades	<ul style="list-style-type: none"> · El municipio debe distribuir los recursos provenientes de aportaciones federales entre las agencias municipales con los siguientes criterios I.- Se asignarán en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada núcleo de población tomando en cuenta el último censo general de población, emitido por el INEGI; II.- De conformidad con la capacidad recaudatoria de cada una de ellas, del ejercicio inmediato anterior. · LCFO, artículo 24, 2013. · Se les entrega a los agentes municipales un formato de priorización de obras, ellos deben convocar a una reunión en sus comunidades y decidir en conjunto la priorización de obras de sus propias comunidades. · Fuente: entrevistas a agentes municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> · El gobierno municipal entrega a los agentes municipales el formato de priorización, el cual llevan a sus comunidades para hacer la priorización de obras en una asamblea del pueblo.



Priorización en municipios: Conformación de Acta de Priorización de Obras.	<ul style="list-style-type: none">· En una segunda reunión del Consejo, los agentes llevan el formato de priorización de obras de su comunidad; se revisa y se aprueban las obras que cumplan con los criterios del Fondo y se integra una sola Acta de Priorización de Obras de todo el municipio, la cual debe ir firmada por la mayoría de los agentes municipales.· Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales (LPDASPM), art. 49, 2011.	<ul style="list-style-type: none">· En la segunda reunión del Consejo, los agentes municipales llevan el formato lleno y lo entregan al gobierno municipal.· La mayoría de los agentes municipales desconoce si las obras elegidas por su comunidad se integran al Acta de Priorización de Obras. A pesar de que deben firmarla, el gobierno municipal no les muestra el Acta ni les dan copia de ésta a los agentes municipales.· En algunos casos, a pesar de que se integren las obras al Acta, después se cancelan o se realizan obras de menor costo.
---	--	--

Fuente: Elaboración propia (2016)

Como se observa en la Tabla 2, a pesar de los avances en transparencia y rendición de cuentas entre niveles de gobierno, la distribución de los recursos públicos municipales sigue sujeta a la discrecionalidad de los presidentes municipales y sus cabildos. La formación del Consejo y la aprobación de los agentes al Acta de Priorización de Obras suelen ser espacios simulados de participación y control ciudadano, pues éstos no garantizan la distribución transparente de los recursos del FISM. Los miembros de la agencia municipal de Santa María Natividad, Ixpantepec Nieves, explican que piden la firma de los agentes para acceder a las reuniones del Consejo, para asegurar que el Acta cuente con todas las firmas de las agencias, aunque éstas no tengan conocimiento de las obras o no las aprueben. Asimismo, relatan que en 2015 recibieron una obra de menor costo a lo que se había acordado en el Consejo. Por su parte, Antonio Hernández, representante de la comunidad de Pie del Cerro, San Juan Mixtepec (Dtro. 8), sospecha que sólo les dan un porcentaje limitado del total del monto que les corresponde debido a la poca certeza e información con la que cuentan. Considera importante que se publicara el total de los recursos del Fondo y su distribución en cada localidad (Hernández, entrevistado el 30 de octubre de 2015). Bajo estas condiciones de discrecionalidad y poco apego a la ley, comienza el trabajo de gestión, presión y negociación con las autoridades municipales para capacitarlos y exigir rendición de cuentas entre las localidades.

3.3. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa

Una vez detectado el problema, el cambio específico que el FIOB busca lograr en materia del Ramo 33 es la distribución transparente y equitativa de los recursos del FISM, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, y se ha enfocado especialmente en el Ramo 33 porque sus objetivos para la infraestructura social contribuyen a disminuir las condiciones de pobreza y marginación que padecen las localidades indígenas oaxaqueñas. Otros recursos que llegan al municipio como el Fortademun deben ser destinados para rubros administrativos, y otros, como las



Participaciones Federales (Ramo 28), no están condicionados para ser utilizados en un rubro en especial, por lo que, a diferencia del FISM, se dificulta encauzarlos hacia sus objetivos. Sin embargo, su trabajo de incidencia no se limita a este Fondo. También se gestionan programas sociales, como Empleo Temporal, proyectos productivos y obras a través de la combinación de recursos federales, estatales y municipales.

Como se explicó, antes de la creación del FISM, la gestión de obras se hacía únicamente con el gobierno federal, pero dado que con el proceso de descentralización el FISM es administrado directamente por el ayuntamiento, se puede recurrir como primera instancia al nivel municipal. El esquema de trabajo que el FIOB ha desarrollado para incidir en la distribución del FISM consta de varias etapas. Involucra principalmente a actores municipales, pero, dependiendo del caso, puede incluir al gobierno del estado. En un primer nivel, los agentes municipales, la población de las comunidades y el ayuntamiento son los sujetos implicados. En caso de que el ayuntamiento no responda a las demandas de la localidad, se involucra al gobierno del estado. En algunas ocasiones, si el gobierno del estado no les da una solución inmediata, recurren también a las dependencias federales. Los resultados esperados del trabajo de incidencia se focalizan en las comunidades de cada municipio, se busca que los ayuntamientos distribuyan equitativamente y de manera transparente los recursos del FISM entre sus localidades.

3.4. Lógica de cambio

La lógica de cambio del FIOB va en dos sentidos. La organización busca mejores condiciones de vida para las comunidades indígenas de Oaxaca, específicamente con infraestructura social. El gobierno creó un fondo de recursos destinado a este objetivo específico. Por tanto, la lucha se focaliza en la distribución correcta de este fondo. Sin embargo, detrás de este objetivo de mejorar los servicios públicos, hay una búsqueda de reconocimiento y empoderamiento de los pueblos indígenas y una lucha contra prácticas autoritarias y poco inclusivas: para el FIOB, una de las principales causas de la marginación es el ejercicio discrecional y autoritario que hacen de los recursos públicos los presidentes municipales y las autoridades locales.

El empoderamiento de las comunidades y de los pueblos indígenas siempre ha sido un objetivo primordial para el FIOB.²¹ De acuerdo con Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, los miembros del FIOB y las organizaciones precedentes tenían como objetivo acabar con los sistemas autoritarios que rigen la política local, para democratizar el manejo

²¹ En su página web definen su labor de la siguiente manera: “Los miembros del FIOB asumen el compromiso de luchar con lealtad por los principios de libertad, justicia, democracia e igualdad para nuestros pueblos, entendiendo esto como el derecho de nuestras comunidades a su autonomía política y económica, es decir, su derecho para decidir libremente su destino; al mejoramiento de su vida material, al respeto de sus derechos humanos, su territorio, sus recursos naturales y su cultura” (FIOB, 2016).



de todos los recursos públicos y la toma de decisiones. Explica que, desde sus inicios, identificaban a grupos hegemónicos asociados con el PRI que mantenían cacicazgos locales en diversos municipios oaxaqueños (Gutiérrez, 2015).²²

La destitución de las autoridades municipales de San Miguel Tlacotepec por desvío de recursos en 1982 fue un gran logro del Comité Cívico Popular (CCP). Además, constituye una muestra de sus esfuerzos por exigir el uso transparente e inclusivo de los recursos públicos, antes de la existencia del FISM. También, Rufino Domínguez, fundador del FIOB, relata que en 1980 el suplente de bienes comunales de su localidad se convirtió en un cacique que abusaba de su autoridad, por lo que se organizaron sin éxito para obligarlo a renunciar (Domínguez, 2004: 77). Bernardo Ramírez aclara que están conscientes de que su trabajo por la distribución transparente y equitativa del Ramo 33 no va a eliminar por sí mismo los problemas de marginación y pobreza que padecen las comunidades mixtecas y, en general, el estado de Oaxaca (Ramírez, 2015). Por lo que, además de las necesidades materiales inmediatas, se busca revalorizar su presencia en espacios públicos de toma de decisiones. Se ha mantenido una lucha por los principios de libertad, justicia y democracia, así como por la autonomía política, que significa el derecho de las comunidades a decidir libremente su destino, el mejoramiento de su vida material, el respeto de sus derechos humanos, su territorio, sus recursos naturales y su cultura (Ramírez Romero, 2003).

²² Un ejemplo es el caso del grupo RIIO en el municipio de San Juan Mixtepec.



4. MODELO DE TRABAJO

Hasta el momento se han presentado los antecedentes del FIOB, se ha delineado el problema y el cambio específico que la organización busca lograr. A continuación, se describirá el esquema de trabajo para incidir en la distribución transparente y equitativa de los recursos a través del tiempo. En la primera parte se explican los inicios del modelo de trabajo que tenían las organizaciones precursoras para conseguir sus objetivos generales; en la segunda, se analiza el modelo de trabajo actual del FIOB para incidir en la distribución del FISM.

4.1. Antecedentes del esquema de trabajo

Como se explicó, el FIOB inició formalmente en Estados Unidos, pero ya había estructuras organizadas en Oaxaca que se articularon y retroalimentaron para formar una organización binacional. Los miembros de la organización reconocen que estaban mejor organizados del lado estadounidense, confiando importancia a los migrantes como personas preparadas y con una visión distinta.²³

Acerca de la participación social de las personas en condiciones de pobreza, se sostiene que:

[...] tienden a participar más en asociaciones y, en ese sentido, a tener 'más' capital social que otros sectores socioeconómicos. Una de las razones fundamentales es que el precario acceso a los mecanismos del mercado -debido a la pobreza- y a los recursos estatales - debido a la marginalidad política- se traduce en que los sectores de menores ingresos tengan que recurrir a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyo social. (Díaz-Albertini Figueras *et al.*, 2003: 271).

La intensa movilización de las décadas de los setenta y los ochenta en Oaxaca permitió crear bases, por ejemplo, en el magisterio, en el Partido Comunista Mexicano (PCM) y en los grupos organizados de jornaleros agrícolas. Se movilizaban con protestas,

²³ Retomando el concepto de *tequio*, en la mayoría de los municipios el servicio de agentes municipales y autoridades de las comunidades son asignados a migrantes, quienes deben volver a su comunidad de origen a cumplir con su cargo. Este sistema se debe a que los migrantes son considerados personas más preparadas y, por tanto, más aptas para representar a su comunidad. El FIOB considera que la elección de migrantes como autoridades de sus localidades puede ser problemático, ya que al migrar y estar alejados desconocen la situación de sus pueblos originarios. Asimismo, las capacitaciones que hace el FIOB a los agentes municipales deben repetirse anualmente y ese conocimiento usualmente no es acumulado porque los migrantes regresan a trabajar fuera del estado después de su año de servicio.



participaban en movilizaciones regionales, estatales y nacionales de campesinos, obreros y en la lucha sindical de los maestros oaxaqueños a través de la sección 22 del SNTE; pero también buscaban espacios de poder político que les permitieran articular sus demandas específicas de una forma más efectiva. Sin tener éxito en la arena electoral, la participación política se dio en encuentros, marchas y mítines y en la solidaridad con otros grupos contra la represión. El Comité Cívico Popular (CCP) de San Miguel Tlacotepec formó comités comunitarios. Es probable que estos espacios hayan sido los cimientos para la formación de bases y estructura del FIOB en el estado de Oaxaca. Como ya se mencionó, de acuerdo con Arturo Pimentel, fundador ex dirigente del FIOB, los comités no fueron absorbidos por el partido, por lo que el desarrollo y preservación de esas estructuras corrió a cargo de miembros del movimiento magisterial, independientemente de las distintas corrientes políticas con las que la organización se aliaba. Esto permitió que el FIOB iniciara con una base propia en el estado de Oaxaca.

Romualdo Juan Gutiérrez Cortés explicó que los miembros del FM-ZB recorrían las localidades e identificaban a los comités, formados por la comunidad, con más presencia –por ejemplo, comités de salud, de obras, etcétera– (Gutiérrez, 2015). Intentaban sumar a la organización a aquellos que tuvieran una mayor capacidad de influencia, concientizándolos sobre la necesidad de control y rendición de cuentas de los gobernantes. En un inicio no trabajaban con agencias municipales, pues las consideraban cooptadas por los presidentes municipales. A la par, los migrantes comenzaron a agruparse y a incorporar las formas de organización de sus pueblos de origen en sus nuevos hogares en Estados Unidos. Su congregación no tenía inmediatamente fines de movilizarse para articular demandas colectivas, sino de formar comunidades de migrantes provenientes de los mismos pueblos y solidarizarse ante la adversa situación que vivían lejos de su cultura. De esta manera, había comunidades mixtecas, zapotecas, triquis y otras que convergían en la lucha por sus derechos colectivos como pueblos indígenas; sobre todo, por la defensa de derechos laborales de trabajadores agrícolas en el norte del país y en Estados Unidos. Conservaban su carácter de asociaciones por pueblos. Su estrategia consistió tanto en adaptar creativamente sus formas de organización y resistencia comunitaria y en orientar una trayectoria de participación social y política hacia organizaciones indígenas de migrantes, como en un proyecto de defensa de derechos, al mismo tiempo que apoyaban el desarrollo de sus pueblos de origen. De esta manera, se empezaron a articular los grupos migrantes con los grupos dentro de Oaxaca para formar organizaciones binacionales.

El CCPM, antecedente directo del FIOB, se estructuró a partir de pequeños comités de paisanos mixtecos en Estados Unidos, a través de los cuales recuperaron las formas de organización por pueblo. Su organigrama consistía en un Comité Ejecutivo General, cinco comités en California y una representación regional en la Mixteca, conformada por los comités comunitarios en Oaxaca. Tomaban decisiones por medio de asambleas, congresos y reuniones masivas en las que se informaban las problemáticas y se acordaban los pasos a seguir. Mantenían un enlace con los comités oaxaqueños



para comunicarles las acciones realizadas, para conocer el estado de las comunidades de origen y para tomar acción en conjunto sobre los problemas que enfrentaban los pueblos indígenas oaxaqueños en ambos países. En palabras de Rufino Domínguez: “Regresamos (de Estados Unidos) a Oaxaca y a Baja California con base en la experiencia de los comités de los pueblos” (Domínguez, 2004: 79).

Gracias a esta estructura y a su fortalecimiento como organización, ésta comenzó a tener una fuerte capacidad de influencia en la política local de Oaxaca, logrando crear una gran presión desde el extranjero. El gobernador oaxaqueño, Heladio Ramírez, los visitó para que le presentaran las demandas elaboradas en los comités de Oaxaca. Llevaban a cabo recursos de presión en ambos países: se manifestaban en consulados para hacer cumplir al gobernador y llevaban a cabo presión en el estado para obtener respuesta. Realizaban congresos de presidentes municipales para discutir los problemas de la mixteca y negociaban soluciones para los conflictos locales. Así, los integrantes del CCPM comenzaron a definirse como interlocutores entre las autoridades estatales y las comunidades indígenas oaxaqueñas.

En 1991, la unificación de grupos indígenas mixtecos y zapotecos desembocó en la formación del FM-ZB. Con el inicio del FIOB, además de perseverar en la defensa por derechos laborales, se consolidó la relación con los comités y autoridades formales y tradicionales de las comunidades. Se incrementó y complejizó su estructura con presencia en California, Baja California y Oaxaca. Una de sus acciones más relevantes fue la edición y difusión del periódico *El Tequio*, que informaba la situación de los indígenas oaxaqueños en la frontera y en sus lugares de origen y las acciones y herramientas de lucha de la organización. Esta publicación se inició en 1992 y sigue en circulación.

La organización tenía un esquema de trabajo cada vez más sólido y una mayor visibilidad en el escenario público binacional. Desde entonces, contaba ya con conocimiento legal y jurídico para defender los derechos de los migrantes y trabajadores, y se podía asesorar sobre sus derechos a los migrantes indígenas que lo solicitaban. En cuanto a los problemas en las comunidades de origen, lograban coordinar movilizaciones en México y en Estados Unidos y representaban una significativa fuente de ingresos a través de las remesas y cooperaciones colectivas. Asimismo, afianzaban estrategias de coordinación y alianzas con otras asociaciones civiles para proyectos específicos.²⁴ La estructura orgánica se consolidó y se reconoció como jerárquica: “Los órganos de decisión en forma jerárquica son, una Asamblea General, un Consejo Central, Asamblea Regional, Consejo Regional, una Asamblea Comunitaria –de organización o de grupo– y los Comités Comunitarios –de organización o grupo–” (Ramírez Romero, 2003: 59). El Consejo Central se formó por seis personas que se encargan de temas concretos,

²⁴ Por ejemplo, en 1992 firmaron un convenio con la Unión de Campesinos de América César Chávez para, entre otras cosas, sindicalizar a miles de indígenas (Domínguez, 2004: 34).



como derechos de las mujeres o de la juventud, por mencionar algunos, aunque este último se creó después.

En 1994, el cambio de nombre hacia el FIOB significó la inclusión formal de otras etnias y organizaciones, la ampliación de sus bases y solidez de su estructura. Se posicionaron con una influencia relevante en Estados Unidos y México. Sin embargo, contrario a la división de tareas que aparentaba el organigrama, la dirección del trabajo de incidencia estaba monopolizado por su entonces dirigente Arturo Pimentel. Desde 1992, Pimentel era el coordinador binacional y el presidente de la Asociación Civil, y controlaba todos los recursos que llegaban por donaciones para los proyectos. Pimentel generó relaciones con autoridades y políticos mexicanos, y adquirió la capacidad de negociar eficientemente obras para las comunidades. En ese periodo, los recursos de infraestructura social estaban centralizados a nivel federal, por lo que la gestión se hacía principalmente con el gobierno federal, a través de las delegaciones en los estados. De acuerdo con Bernardo Ramírez, miembro del FIOB desde 2003, las habilidades de negociación de Pimentel permitieron gestionar una gran cantidad de obras para la región (Ramírez, 2015). De hecho, su residencia en Estados Unidos no constituía un problema porque cada vez que viajaba a México lograba resolver los conflictos políticos en las comunidades y acelerar la entrega de obras. A través de la Asociación Civil, el FIOB recibía dinero de fundaciones de Estados Unidos para implementar proyectos productivos, de conservación y rescate de la identidad cultural y de procuración de justicia, los cuales eran manejados por él y su grupo cercano.²⁵ De esta forma, el esquema de trabajo estaba bajo el mando de una sola persona con poder político en México, con financiamiento de Estados Unidos y con capacidad para tomar decisiones individuales en nombre de la organización. Además, contaba con el control de las bases para llevar a cabo movilizaciones en ambos lados de la frontera, pues era el dirigente legítimo.

En ese entonces el éxito del trabajo para la incidencia se basaba principalmente en la gestión de su dirigente y en la lógica de la movilización y la protesta. Sin embargo, el FIOB tenía un esquema de trabajo establecido. Las comunidades beneficiadas habían acordado la distribución de las obras por etapas y según su antigüedad. Las estrategias de presión era la toma de delegaciones federales en los estados y plantones ante los edificios. También, se llevaron a cabo acciones colectivas a nivel binacional. En 1997, se realizó una gran marcha desde la Mixteca baja hasta la ciudad de Oaxaca en defensa de los derechos de los indígenas oaxaqueños. Se pedía que el gobierno mexicano adoptara una postura ante las claras violaciones a los derechos humanos de migrantes en la frontera. En las comunidades de origen, Romualdo Juan Gutiérrez relató que la organización hacía asambleas, convocaba a toda la población para dialogar sobre los problemas públicos que vivían y para sensibilizar a los agentes municipales sobre la exigencia de rendición de cuentas (Gutiérrez, 2015). Se intentó, sin éxito, institucionalizar estas

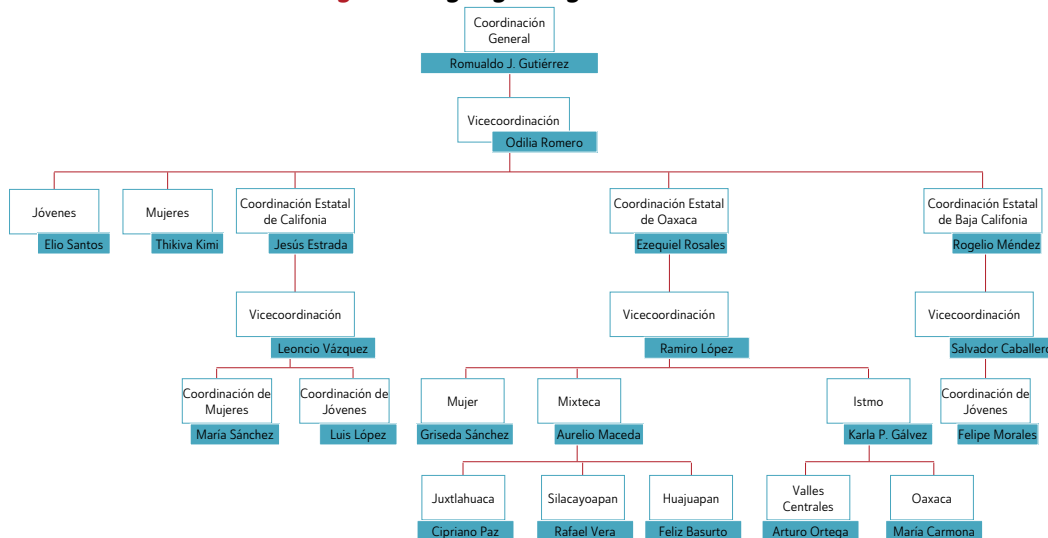
²⁵ De acuerdo con Rufino Domínguez (2004) diversos familiares de Pimentel formaban parte de la mesa directiva de la A.C., sin que los miembros originales tuvieran conocimiento.



prácticas, pues la mayoría de los presidentes municipales no querían ceder poder político ni económico e intimidaban a los agentes que se afiliaban al FIOB; particularmente, identificaban el cacicazgo con el partido político PRI, al que históricamente consideran un oponente que busca centralizar el poder. Finalmente, la organización corrigió la acumulación de poder y de toma de decisiones en un sólo líder. En 2001, Pimentel buscó la candidatura a diputado local, pero intentó continuar con su cargo en la coordinación binacional y el control de la asociación civil. El Consejo Central Binacional no lo permitió; lo acusaron de corrupción y desvío de recursos y lo desconocieron como dirigente (Domínguez, 2004: 84). Tras perder la elección, Pimentel y sus allegados crearon su propia organización que se identificaba ilegítimamente con el FIOB.

La ruptura debilitó al FIOB, se dividieron las bases que se habían consolidado y quedó una dirigencia inestable. Los miembros decidieron establecer un nuevo reglamento que estipulara la renovación anual de la coordinación general. Al inicio, la gestión se volvió menos eficiente, pues los nuevos coordinadores debían rehacer las relaciones políticas. Empero, como se verá en la siguiente sección, el esquema de trabajo cambió sólo parcialmente, sigue estando en control de un grupo limitado de miembros. Posteriormente, hubo cambios de forma en el organigrama, la estructura de dirección se fue ampliando y enfocando al territorio. Las Asambleas como espacios de decisión no se han cambiado, pero se incrementaron las instancias de dirección a través de la creación de Coordinaciones Distritales y Regionales. Según, Romualdo Juan Gutiérrez, cuando la organización comenzó a tener presencia en más municipios, se creó la estructura distrital y regional (Gutiérrez, 2015). Bajo estas condiciones y en un contexto de coordinación fiscal diferente, el nuevo FIOB comenzó a trabajar por la distribución equitativa de los recursos del FISM.

Figura 2. Organigrama general del FIOB



Fuente: FIOB, (2016).



4.2. FIOB como organización de base

El FIOB se autodefine como una organización de base.²⁶ Veamos ahora qué quiere decir este concepto y cómo se refleja en el esquema de trabajo de la organización. El mosaico de movimientos sociales no permite presentar una definición única, sin embargo, se muestran las características mínimas que presentan este tipo de organizaciones.

Durante un seminario en 2005, diez fundaciones pertenecientes a RedEAmérica²⁷ acordaron que las organizaciones de base tienen los siguientes atributos:

- Territorialidad: están orientadas a las necesidades de las localidades en las que se encuentran insertadas.
- Carácter asociativo: resultan de la vinculación de las personas en torno a las necesidades y objetivos comunes y son manejadas por las propias personas que las constituyen.
- Participación activa y voluntariado: los miembros participan activamente en la definición y solución de los problemas. No son constituidas por profesionales, sino en la participación voluntaria de las personas.
- Carácter no lucrativo: pueden generar ingresos, pero hacen una distribución solidaria de los recursos (Ribeiro de Souza y Barbosa Ribas, 2007).

Existen diferentes tipo de organizaciones de base; de acuerdo con Ribeiro y Barbosa “la idea de «base» también se puede emplear, en un sentido más general, para designar los vínculos primarios que, independientemente del estrato socioeconómico, se establecen entre las personas y grupos en el diario transcurrir de la vida comunitaria” (Ribeiro de Souza y Barbosa Ribas, 2007: 22). Con respecto al nivel de estructuración, para Víctor García Zapata, director de la Fundación por la Democracia, “las organizaciones de base tienen el máximo nivel de estructura y una permanencia en el tiempo” (García, 2016).

Riberio de Souza y Barbosa, atribuyen las siguientes características a las organizaciones de base:

- Naturaleza y objetivos: existen para atender las necesidades de las comunidades pobres.
- Recursos humanos: están constituidas por personas de las propias localidades.

²⁶ En su página de Internet, www.fiob.org, puede encontrarse información relativa a su estructura, su misión y sus proyectos.

²⁷ RedEAmérica es una red temática que nace en el 2002 con el apoyo de Fundación Interamericana (IAF). Hoy cuenta con más de setenta organizaciones de origen empresarial que realizan inversión social privada en once países de América Latina. Su objetivo es contribuir al desarrollo sostenible de América Latina a través de la articulación de conocimientos y prácticas de organizaciones empresariales para el trabajo conjunto con comunidades basándose en los principios del desarrollo de base. Para más información, ver: <http://www.redeamerica.org>



- Escasa capacidad de diagnóstico: demuestran poca capacidad analítica sobre el contexto social en el que viven. Su conocimiento metodológico, inherente al trabajo que realizan o a los servicios que prestan, suele ser limitado. Sin embargo, su trabajo es valorado y reconocido por las comunidades locales involucradas (2007: 21-23).

Una vez aclarado el significado de organización de base, se describirá el funcionamiento de las estructuras del FIOB. Es una organización de base popular; estructuras “constituidas por poblaciones pobres y grupos excluidos” (Ribeiro de Souza y Barbosa Ribas, 2007: 22). El FIOB cumple con las características principales de la definición, adaptándose a su condición binacional. Primero, la territorialidad se flexibiliza: mientras las estructuras dentro de los estados se enfocan en territorios específicos, como lo muestra el organigrama del estado de Oaxaca (Figura 2), las dirigencias centrales, el Consejo Central Binacional, se ocupa de problemas a nivel nacional y binacional. Segundo, la presencia del FIOB en Estados Unidos le ha permitido mantener vínculos con universidades y fundaciones estadounidenses para recibir patrocinios y donaciones, y las aportaciones de los miembros migrantes, lo cual le permite poseer un presupuesto constante. Esta característica no es menor, especialmente para la estructura del estado de Oaxaca, pues de esta manera la mayoría de su presupuesto proviene de entidades políticamente neutras y, por tanto, corren menor riesgo de ser cooptados por las autoridades o por los partidos políticos,²⁸ adquiriendo mayor capacidad de negociación. Finalmente, además de los beneficios económicos, las alianzas con entes académicos han permitido profundizar sus conocimientos sobre los temas que tratan y documentar el trabajo que realizan.

Además de estas especificaciones, el FIOB es una organización de base popular principalmente porque a) los miembros pertenecen a un estrato socioeconómico bajo; b) defienden los derechos de un sector específico de la población: indígenas oaxaqueños; c) desde sus orígenes, los sujetos de lucha están directamente afectados por el problema público.

En el caso del FIOB se pueden identificar tres categorías de integrantes:

- a. Directivos - Coordinación Binacional y Coordinación Estatal;
- b. Operativos - Coordinadores Regionales y Distritales;
- c. Bases - Comités comunitarios FIOB, agentes municipales afiliados o simpatizantes y otras estructuras afiliadas.

En general, los directivos toman las decisiones sobre el esquema de trabajo, las estrategias de presión y, sobre todo, poseen los contactos políticos. Son electos en las asambleas binacionales por delegados, electos a su vez en asambleas estatales

²⁸ Sposati y Falcao (1989) afirman que las organizaciones de base popular son más vulnerables a la cooptación política.



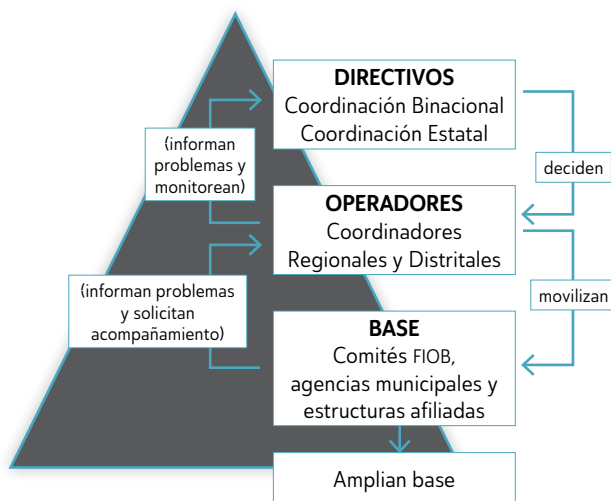
previas. Los operativos comunican el estado de los asuntos que lleven, monitorean su avance y movilizan a las bases en caso de actos de protesta. Las bases solicitan el acompañamiento de la organización para resolver los problemas de su comunidad o de su organización y se movilizan en actos de protesta y campañas políticas. El FIOB, entonces, funciona como una pirámide en la que de abajo hacia arriba se comunican los problemas y de arriba hacia abajo se implementan las soluciones. Las bases, los comités del FIOB, las agencias municipales y los simpatizantes de la organización, son las principales fuentes de información de la situación de cada municipio y de cada localidad.

En palabras de Bernardo Ramírez:

Las bases (específicamente los Comités FIOB) juegan un papel muy importante, conocen la problemática de la comunidad, hacen el trabajo organizativo y coordinan proyectos. Son quienes identifican los problemas y coordinan actividades en cada localidad. Tienen un trabajo de incidencia política dentro de sus comunidades, participan en asambleas comunitarias, informan a la comunidad sobre el trabajo del FIOB y los invitan a formar parte (Ramírez, 2015).

Ramírez explica que los Comités nacen de las propias comunidades: primero surgen los afiliados en las comunidades, luego el comité. Esto se traduce en que no hay una imposición de estructuras externas, sino que emergen de la población de las localidades. El asesor narra que, en ocasiones, la gente de alguna comunidad acude a las oficinas distritales y pide afiliarse, ahí les preguntan cuántos son, qué buscan y, finalmente, se consolida un Comité FIOB. Para obtener la membresía, que es individual, se debe estar de acuerdo con el estatuto del FIOB, participar en las reuniones distritales y asistir en las movilizaciones, eventos políticos y culturales que organicen. Se les otorga una credencial con vigencia de tres años, y no hay cuota de afiliación.

Figura 3. Pirámide de estructura del FIOB



Fuente: Elaboración propia (2016)



De acuerdo con Ribeiro de Souza y Barbosa Ribas (2007), una diferencia relevante entre otros movimientos sociales y las organizaciones de base es que éstas

(...) se tornan más sostenibles a partir del momento en que, sin perder sus raíces humanitarias ni su carácter de base, se diferencian de la tradición filantrópica y escapan al determinismo de las comunidades locales, al punto de auto-reconocerse como una nueva forma de gobierno, distinta a la burocracia estatal y a las formas clásicas de organización de la ciudadanía –partidos políticos o asociaciones de interés mutuo, por ejemplo– (Ribeiro y Barbosa, 2007: 25).

En el caso del FIOB, sí busca espacios de participación política tradicional en alianza con el PRD. Aunque se considera que alcanzar espacios en el gobierno facilita la obtención de sus objetivos, ostentar cargos públicos no parece ser su propósito. En sintonía con la definición dada en el párrafo anterior, la organización funciona principalmente como articulador político entre estos espacios y la población, es decir, facilita el diálogo y el entendimiento entre sectores sociales –colectivos, a título personal, autoridades de las localidades y del gobierno municipal, estatal y federal–. De esta manera, el FIOB, como organización de base popular, posee un peso político importante en la sociedad, dado que representan intereses del propio segmento al que pertenecen (Sposati y Falcao, 1989). Pues, como explica García Zapata “los objetivos de las organizaciones de base son sectoriales, es decir, tienen una lógica gremial” (2016).

Este rol es compartido con otras organizaciones de la región, lo cual genera una disputa por el poder dentro de las comunidades y una competencia por las bases. Algunas organizaciones, como el grupo RIIO²⁹ en el municipio de San Juan Mixtepec, buscan el control de las localidades del municipio con fines políticos, pues pueden acceder a los cargos del ayuntamiento administrado por el régimen de sistemas normativos internos (antes usos y costumbres). En esas condiciones, el FIOB necesita de una base amplia para influir en la política local.

No sólo los Comités FIOB, las agencias municipales e individuos a título personal forman las bases de la pirámide. El FIOB en Oaxaca hace alianzas con otros grupos organizados con quienes mantienen una relación de intercambio de favores. El FIOB asesora y brinda protección legal a los grupos o individuos afiliados. Rafael Vera, coordinador distrital de Silacayoápam, explicó que los miembros activos, como grupos de taxis y camioneros, colocan el logotipo de la organización en el automóvil y así evitan ser detenidos por la policía (Vera, entrevistado el 28 de octubre de 2015).³⁰ Ejemplificó que si a un camionero le quitan su licencia, la organización le da un acompañamiento para facilitar

²⁹ No se encontró información sobre la misión y visión de la organización.

³⁰ Ver Anexo 9.



los trámites necesarios.³¹ Cipriano de Jesús, coordinador distrital de Juchitán, mencionó que la policía y los gobiernos municipales ya reconocen el logo y las capacidades de movilización de la organización, debido a la base del FIOB y su habilidad de ejercer estrategias de presión ante los ayuntamientos y el gobierno estatal. Sin embargo, no se cuenta con más información sobre cómo mantienen estos privilegios con las autoridades para brindar protección a los afiliados (De Jesús, entrevistado el 26 de octubre de 2015).

Para lograr esa influencia sobre las autoridades, cada año el FIOB hace una marcha masiva hacia la capital de Oaxaca, y lleva un pliego de demandas de varias comunidades, con el fin de mostrar la fortaleza de la organización y ejercer presión sobre el gobierno del estado. Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, coordinador general binacional, explicó que se organizan con las estructuras de Estados Unidos para hacer protestas simultáneas y también presionar en los consulados estadounidenses (Gutiérrez, 2015). Un proceso similar sucede con las agencias municipales. Como se explicará enseguida (ver 4.4), en el trabajo de incidencia del FISM, el FIOB brinda un servicio de asesoría y gestión de obras a aquellas localidades cuyos agentes municipales lo soliciten. Preferentemente, los agentes deben afiliarse, pero no es un requisito para ayudarles. Más aún, para el proceso de gestión se requiere el consentimiento y la firma de los agentes municipales ya que la organización no tiene facultades para hacer solicitudes de obras. Bernardo Ramírez, asesor del FIOB, expresó que hay localidades que son capacitadas pero después deciden hacer gestoría sin el acompañamiento de la organización (Ramírez, 2015). El FIOB tiene incentivos para ampliar su base y contar con mayor capacidad de presión ante las autoridades; empero, no hay evidencia de que condicionen a las agencias municipales o a las comunidades para que se afilien a cambio de acelerar el proceso de entrega de obras de infraestructura social o de que utilicen métodos informales para poder obtener dinero u obras sin conocimiento de las localidades. Lo descrito sugiere que el intercambio de servicios es libre.³²

31 El entrevistado aclaró que no protegen actos ilegales, sino posibles abusos de autoridad por parte de la policía. La ambigüedad de la relación con los simpatizantes y las autoridades no permite obtener conclusiones sólidas.

32 El FIOB no se ha formado como partido político, ni su fin último es obtener cargos de poder, por lo que no cuenta con una posición privilegiada ni los recursos para presionar a la población de las localidades. Plácido Cruz Peña (entrevistado el 27 de octubre de 2015), integrante del Comité FIOB en Peña Blanca, San Juan Mixtepec, narró que la organización logra gestionar obras, aunque lentamente, y los dirigentes actuales manifiestan obstáculos sobre la dificultad para cumplir sus objetivos. Estos testimonios sugieren que el FIOB no cuenta con una posición de poder suficiente para generar relaciones clientelares.



4.3. Esquema de trabajo utilizado

4.3.1. Contexto

El apartado anterior se refiere a la descripción general del trabajo del FIOB como organización de base. Veamos ahora cómo se refleja ésta en el esquema de trabajo puntual para la distribución del FISM.

En 1989, se formó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como el frente de partidos de izquierda en México. Dada la simpatía del FIOB por las corrientes de izquierda que surgieron desde los años setenta, la alianza con el nuevo partido fue natural. En 1998 fue cuando con la diputación local Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, el FIOB obtuvo un cargo público relevante.

Después de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, en 1998, con la que se creó el Ramo 33, Gutiérrez Cortés consiguió que la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, publicada en el 2000, incluyera criterios para la distribución de los recursos municipales, incluidas las aportaciones federales, entre las localidades del mismo. A partir de este importante hito, se comenzó, desde el 2000, su trabajo de incidencia sobre el FISM. El FIOB empezó a informar sobre el nuevo fondo, las reformas hechas a la LCFO y su funcionamiento en las comunidades oaxaqueñas. Comunicaban a través de asambleas en las que convocaban a toda la población y a los agentes municipales. No utilizaban ninguna metodología, pues no contaban con las herramientas, ni con la información necesarias. Gutiérrez Cortés (y su equipo) era quien impartía las sesiones informativas, pues tenía la experiencia de su cargo público. Cuando se aliaron con la asociación civil Transparencia (sic), para capacitarse sobre el Ramo 33, profundizaron su conocimiento y perfeccionaron las charlas que daban a la población, y empezaron a desarrollar material de apoyo.

Su esquema de trabajo hasta ese momento se basaba en estrategias de presión-movilización y negociaciones de palabra entre los miembros del FIOB y los presidentes municipales. A partir de 2004, comenzó a cristalizar su trabajo de contraloría. Bernardo Ramírez reconoce que hubo avances en materia de transparencia que cambiaron paulatinamente el proceso de distribución de recursos (Ramírez, 2015). Para la organización, era notorio que el gobierno federal y estatal exigía mayor rendición de cuentas a los gobiernos municipales. Actualmente, la organización cuenta con más vías institucionales para articular sus objetivos; se han ido adaptando a los procesos administrativos y han establecido los pasos a seguir para la incidencia en la distribución del FISM. A continuación se describen los pasos del proceso de incidencia que ha desarrollado el FIOB como parte de su modelo de trabajo para la incidencia.

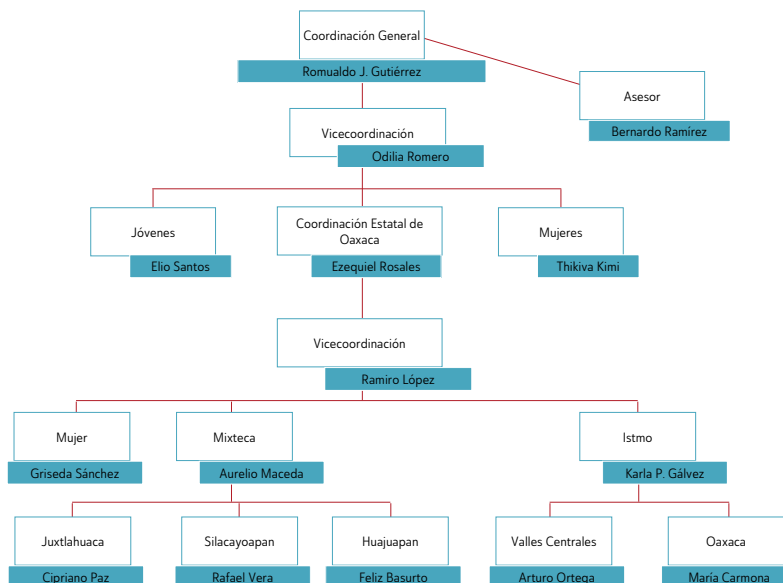
Al ser una organización de base, el FIOB posee una estructura de afiliados para las estrategias de presión movilizatorias, como las marchas y plantones ante instancias de gobierno. No obstante, sus recursos humanos son limitados para la asesoría y



capacitación de los agentes municipales, así como para la gestión cara a cara con los ayuntamientos y el gobierno del estado. Dicho de otra forma, la dirección y operación de la organización queda en manos de los miembros de la dirección formal del FIOB. Cada uno de ellos en temas y áreas específicos.

El organigrama formal del FIOB en Oaxaca no refleja la realidad en su esquema de trabajo (ver figura 2). Debido a la escasez de recursos humanos capacitados para tomar decisiones y con conocimiento especializado sobre el tema del Ramo 33, las actividades de dirigencia quedan a cargo de los miembros de la dirigencias formal (doce miembros). Específicamente, Romualdo Juan Gutiérrez Cortés, por su cargo –en su momento– como diputado local, y otros pocos compañeros, eran quienes informaban y capacitaban a agentes municipales y miembros de los Comités. Además, ellos habían sido capacitados por la asociación civil Transparencia (sic). Bernardo Ramírez se afilió en 2003, fue capacitado por Gutiérrez, y él mismo hizo investigación con base en la información del gobierno. Actualmente, sólo Bernardo Ramírez y Aurelio Maceda, Coordinador Regional de la Mixteca, dan las capacitaciones –en ocasiones con apoyo de Gutiérrez–; Ramírez terminó su cargo de Coordinador General Binacional en 2014 y lo sucedió el actual Coordinador Binacional, Romualdo Juan Gutiérrez Cortés. Este último pertenece a la CNTE sección 22 del estado de Oaxaca, y debido a los conflictos que el movimiento magisterial ha tenido con los gobiernos federal y estatal desde el año 2015, el profesor Romualdo Juan no puede dedicarse de lleno a la organización. Por esto, Bernardo Ramírez lo apoya y está dedicado de tiempo completo.

Figura 4. Organigrama del FIOB en Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con base en el organigrama del FIOB.



4.3.2. Proceso de incidencia para la distribución del FISM

El trabajo de incidencia del FIOB no está sistematizado formalmente, tal como se describe en la definición de organización de base popular, éste cuenta con un limitado conocimiento metodológico. No se ha documentado el proceso de incidencia para la distribución del FISM ni se tienen herramientas, como mapas de poder y diagnósticos claros, para decidir estrategias y acciones; se trata más bien de un esquema reactivo y espontáneo. No obstante, se realiza un proceso de incidencia, tanto proactivo como reactivo, que se ha ido asimilando en etapas y en el cual se tiene una clara división de roles dentro de su estructura. Asimismo, éste se va adaptando a las transformaciones administrativas y al contexto político del país y del estado. De cualquier forma, las actividades de capacitación a través de talleres quedan constreñidas a un número limitado de miembros, por la escasez de recursos humanos capacitados y especializados sobre la utilización apropiada del Ramo 33.

El trabajo de incidencia del FIOB es un trabajo constante y permanente. Los recursos del FISM llegan cada año a los ayuntamientos, quienes ejecutan los recursos entre sus diversas localidades. Debe considerarse que los gobiernos municipales duran tres años y las agencias municipales se renuevan anualmente. Además, los resultados de la distribución varían cada año en cada municipio, y dentro de cada municipio varían de localidad en localidad. A continuación, se explican los pasos y el rol de los actores dentro del proceso de incidencia para la distribución del FISM. Cabe señalar que las observaciones se limitaron a los distritos de Juxtlahuaca y Silacayoápam.

4.3.3. Etapas del trabajo de incidencia

El esquema de trabajo actual se divide en dos partes: a) capacitación y asesoría a la población y a las agencias municipales y trabajo de incidencia de las bases. En esta primera parte, se contribuye a fortalecer la rendición de cuentas desde la sociedad, al empoderar a los ciudadanos con herramientas y conocimientos; b) el acompañamiento a las agencias municipales y el trabajo de gestión para la obtención de obras de infraestructura social. Esta es la parte medular del trabajo de incidencia, como faena reactiva ante la distribución inequitativa e incumplimiento de las reglas por parte del ayuntamiento. Este proceso deriva de los pasos normativos descritos en el problema público (Ver apartado 3).

En general, cada etapa contempla los siguientes pasos:

Componente I. Capacitación y asesoría de la población y agencias municipales y trabajo de incidencia de las bases:

- a. Las capacitaciones las imparte Bernardo Ramírez, asesor, y Aurelio Maceda Méndez, coordinador de la región de la mixteca, con el apoyo de Romualdo



Juan Gutiérrez, coordinador general. Utilizan como apoyo el material que les han proporcionado otras organizaciones, pero la mayoría de la información es transmitida verbalmente.

- b.** Por medio de talleres y asambleas, a principios de año se capacita a miembros de Comités FIOB y a los agentes municipales que lo deseen, sobre el proceso normativo de distribución.
 - i.** Se explica qué es, de dónde proviene, para qué se utiliza y cómo se debe ejecutar.
 - ii.** Se obtiene el monto que le corresponde por ley a la localidad. Conforme al artículo 24 de la LCFO, se divide el monto total del FISM que recibe ese año el municipio –el cual se obtiene del Periódico Oficial del Gobierno del estado–, entre la población de la localidad, basándose en el censo del INEGI.
 - iii.** Se motiva a realizar en asamblea comunitaria la priorización de obras que se consideren necesarias en la comunidad, con el fin de prepararse para la convocatoria del Consejo de Desarrollo Municipal, compuesto por agentes municipales y organizaciones de la sociedad civil para decidir las obras a realizar con el FISM.
 - iv.** Se explican los rubros que deben cubrir las obras para evitar opciones incorrectas.
 - v.** Se asesora a los agentes municipales para que durante las reuniones de Consejo exijan que se les informe el monto total del Fondo y el monto asignado a cada localidad, así como también exijan que las obras elegidas por la comunidad se incluyan en el Acta de Priorización de Obras (por lo menos una de las obras elegidas) y que se les entreguen los comprobantes correspondientes.
- c.** Los Comités FIOB y agencias municipales hacen trabajo de incidencia en sus localidades:
 - i.** Informan a la población, durante las asambleas comunitarias, sobre el funcionamiento y objetivo del FISM. Asimismo, los incitan y capacitan para exigir rendición de cuentas a los agentes municipales y al ayuntamiento, y los invitan a formar parte de la organización.
 - ii.** Los agentes municipales, en las reuniones de Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) que convoca el ayuntamiento, exigen que se les informe el monto total del FISM que recibió el municipio, el monto que le corresponde a su localidad, el monto de las obras que se incluyeron en el Acta de Priorización para su localidad y copia de todos los documentos que avalen esta información.
 - iii.** Los agentes municipales y los Comités FIOB informan al Coordinador Distrital, el estado y el progreso de las obras realizadas con el FISM.

Componente II. Gestión y acompañamiento a las agencias municipales para la obtención de obras de infraestructura social:



- a. Si los agentes lo solicitan y el ayuntamiento lo permite, los coordinadores distritales del FIOB acompañan a los agentes municipales a las reuniones del Consejo de Desarrollo Social Municipal.
- b. En caso de que durante o después de la reunión de Consejo, para aprobar el Acta de Priorización de Obras, suceda alguno de los siguientes casos: a) no se priorice ninguna obra de alguna localidad b) se apruebe una diferente a las incluidas en la lista de priorización hechas en la comunidad c) la obra aprobada no llegue o d) se asigne una obra de menor costo al monto que le corresponde a la localidad, los agentes municipales lo comunican a los Coordinadores Distritales para solicitar el acompañamiento del FIOB en la gestión de la obra correspondiente a su localidad. El Coordinador Distrital lo comunica a la Coordinación Estatal y se comienza la gestión.
- c. Trabajo político de incidencia:
 - i. El coordinador distrital, o el dirigente del FIOB que tenga contacto con el ayuntamiento,³³ busca establecer un espacio de diálogo con el presidente municipal y la agencia municipal para exponer las quejas y demandas de la localidad sobre el FISM de ese año fiscal.
 - ii. En caso de que no se llegue a un acuerdo, el agente debe hacer un escrito al municipio solicitando la obra o explicando sus demandas, y conservar el acuse de recibido. Si no hay respuesta, debe repetir este paso tres veces. En el tercer escrito se incluye copia al poder ejecutivo y legislativo del estado, para tener pruebas frente al gobierno del estado de la solicitud formal que se hizo al ayuntamiento.
 - iii. En caso de no obtener respuesta del municipio, se acude al gobierno del Estado. El coordinador regional de Oaxaca, Ezequiel Rosales, o el coordinador general, Romualdo Juan Gutiérrez contactan a la Secretaría General de Gobierno para que ésta a su vez instruya a la Dirección de Asuntos Municipales para concertar un encuentro.
 - iv. Si el gobierno del estado los recibe, un dirigente del FIOB: Bernardo Ramírez, Romualdo Juan Gutiérrez o Ezequiel Rosales,³⁴ y el agente municipal involucrado hablan con el director de Asuntos Municipales y exponen sus peticiones sobre las obras y recursos del FISM correspondientes a la localidad. Presentan solicitud escrita y anexan los acuses de recibo del ayuntamiento como prueba de que no hubo respuesta.
 - v. El gobierno del estado cita a los presidentes municipales, y los fuerza a dialogar con los agentes municipales. De esta manera, presionan y obligan a los presidentes municipales a entregar los recursos correspondientes y a respetar las obras que la comunidad quiere. Aproximadamente, en un 30% de los casos se llega a este paso, de acuerdo con Bernardo Ramírez.

³³ En entrevista el 28 de octubre de 2015, Bernardo Ramírez explicó que no hay un miembro específico para esta labor, pero normalmente es el coordinador distrital quien la lleva a cabo.

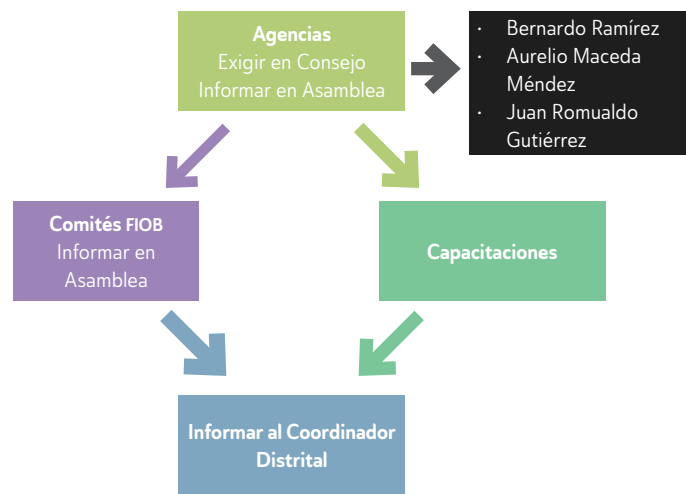
³⁴ Depende de las actividades de ese día, quién asiste a la reunión; debe ser un dirigente con contactos políticos y nunca va solo un operador.



- vi. Cuando el gobierno del estado no les responde o no accede a formar mesas de diálogos con los presidentes municipales, se recurre a la movilización y al plantón como forma de presión para que el gobierno estatal los reciba y atienda sus demandas. Este paso está sujeto al número de habitantes dentro de una comunidad o de localidades insatisfechas.

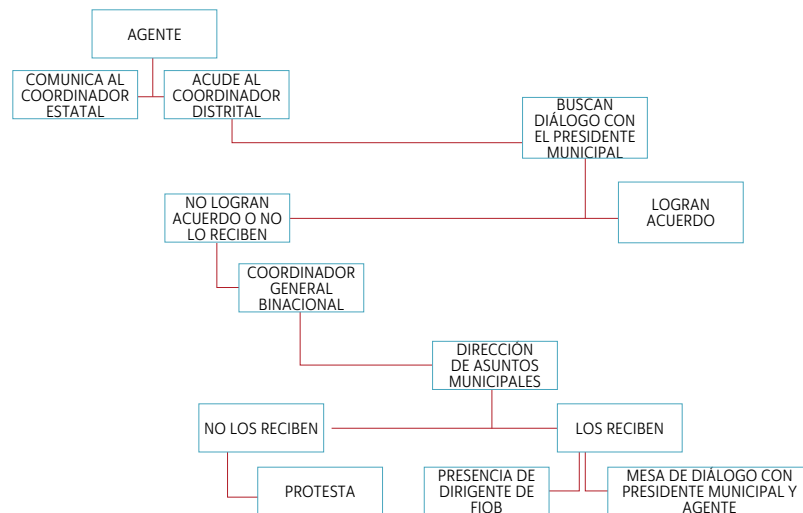
En las siguientes figuras se muestra el esquema de trabajo. La figura 5 plasma el proceso de capacitación y la figura 6 el proceso de acompañamiento.

Figura 5. Componente I. Capacitaciones



Fuente: Elaboración propia (2016)

Figura 6. Componente II. Acompañamiento

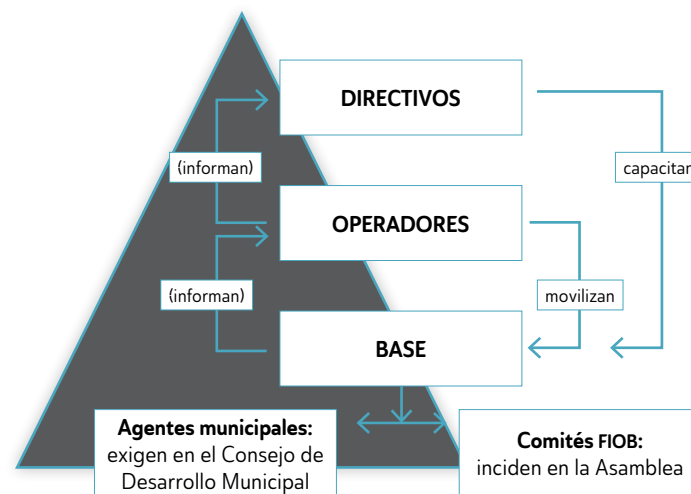


Fuente: Elaboración propia (2016)



El proceso de incidencia para la distribución del FISM sigue la misma estructura piramidal del FIOB:

Figura 7. Estructura del FIOB para distribución del FISM



Fuente: Elaboración propia (2016)

En algunos casos, como el del municipio de Silacayoápam (Ver 5.1.1), el FIOB asesora y capacita a los presidentes municipales sobre la correcta distribución del FISM. Es considerado un caso exitoso, pues todas las localidades, estén o no afiliadas al FIOB, serán beneficiadas por el Fondo. El FIOB ofrece asesoramiento a las localidades, agencias municipales y ayuntamientos indígenas del estado. En algunos casos acceden a la comunidad, la población forma Comités FIOB y las agencias municipales se afilian y piden acompañamiento. En otros, los agentes municipales rechazan este servicio y sólo mantienen Comités. Por último, algunas localidades, especialmente donde existen cacicazgos de control político del PRI, rechazan la presencia de la organización en su territorio.

Los talleres y las capacitaciones a las agencias y las autoridades comunitarias no han tenido cambios sustantivos desde sus inicios. El contenido de los manuales sigue siendo el mismo,³⁵ pero el trabajo de incidencia se ha formalizado. En la transición de negociaciones de palabra hacia los procesos formales de control ciudadano, el FIOB iba al gobierno del Estado cuando el presidente municipal se negaba a cumplir sus peticiones, pero en el nivel estatal no los recibían por no tener un comprobante de sus

³⁵ Si se revisa la información sobre el Ramo 33 difundida a través de *El Tequio* y la información registrada en la Memoria del taller. Acceso a la información y transparencia de los recursos municipales, se verá que no hay cambios sustantivos.



gestiones en el Ayuntamiento. Actualmente, la organización ha aprendido a ingresar las solicitudes por escrito y a guardar los acuses de recibos como prueba. Asimismo, como se describe a continuación, la relación con los actores sociales y gubernamentales ha ido cambiando con el tiempo.

4.4. Identificación de actores y sus roles

La complejidad de la realidad impide polarizar la relación de la organización con los actores involucrados. Todas las personas con quienes interactúa la organización pueden ser tanto aliados como opositores, ya que el poder y los recursos involucrados en el trabajo del FIOB hacen que la lógica oscile entre ambas posiciones. Hay muchos ejemplos de figuras de gobierno, pero lo sucedido con Arturo Pimentel ilustra que incluso los miembros y dirigentes del FIOB, pueden fungir como opositores a los intereses generales de la organización, aunque ya está prevenido y sancionado en los estatutos. No obstante, las relaciones con los actores estatales y sociales cambian paulatinamente y se identifican estructuras que obstaculizan o facilitan el trabajo de incidencia para la distribución del FISM.

La relación con el gobierno del estado se ha hecho más sólida. A pesar de haberse debilitado con la separación de Pimentel y a partir de los fracasos electorales en 2007 y 2009, la organización ha conseguido reconocimiento por su capacidad de movilización y el número significativo de votos que representa a nivel local. Anteriormente, las estrategias de presión movilizatorias para presionar al gobierno del estado se utilizaban más. Antes de la intervención de la Dirección de Asuntos Municipales, la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente del Poder Legislativo era la interlocutora entre comunidades y presidentes municipales. Durante una protesta en 2001, se tomó el edificio de la Contaduría Mayor de Hacienda. En respuesta, el gobierno retuvo los pagos de los municipios involucrados, pero después de que éstos interpusieron un amparo, el gobierno estatal se vio obligado a darle el recurso a los municipios.

A través del tiempo, y con el cambio de gobierno del PRI a un gobierno de coalición compuesta por el PAN, PRD, Convergencia y el PT, la organización logró mantener un contacto estable y permanente con la Dirección de Asuntos Municipales de la Secretaría General de Gobierno. Gracias al proceso de democratización nacional y a la mayor regulación en materia de transparencia, han logrado establecer un diálogo con el gobierno que requiere menos movilizaciones. El vínculo con este actor se mantiene más estable que con los ayuntamientos, debido a que el periodo de gobierno es más largo –seis años–. Al respecto, se observa una variable partidista. Con los gobernadores del PRI, partido que siempre había gobernado el estado, la organización observaba una mayor cerrazón y mayores obstáculos en el proceso de incidencia y negociaciones. Por esto, se utilizaban más estrategias movilizatorias de protesta. En 2010, hubo alternancia por



primera vez: las elecciones las ganó una coalición encabezada por el PAN y el PRD, con el gobernador Gabino Cué. Junto con el proceso de apertura hacia la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con Bernardo Ramírez y Romualdo Juan Gutiérrez, este gobernador ha facilitado el diálogo entre las agencias y la organización con los presidentes municipales. Esto ha permitido reducir los recursos de movilización del FIOB.³⁶

De la misma manera que con el esquema de trabajo, la visión de los actores involucrados se ha modificado. La lógica inmediata de los presidentes municipales es oponerse a perder el monopolio de los recursos económicos; sin embargo, éstos también vivieron un aprendizaje sobre el manejo de recursos. Bernardo Ramírez explicó que el cambio de reglas generó una curva de aprendizaje tanto en la organización como en las autoridades, aprendiendo juntas cómo se deben administrar correctamente los recursos públicos (Ramírez, 2015). La actitud y la voluntad de cooperación de los ayuntamientos varía en cada administración, pero el mayor control que hay del gobierno estatal y federal los ha obligado a llevar una mayor rendición de cuentas.

No obstante, a pesar de los avances, éste sigue siendo un proceso difícil y lleno de obstáculos. Los vacíos en la ley, la falta de especificaciones sobre cómo los municipios deben rendir cuentas al estado y al gobierno federal y la falta de sanciones, posibilitan el uso discrecional de los recursos por parte de los presidentes municipales. Los miembros identifican, de nuevo, que el partido del presidente municipal es una variable que incide en el nivel de dificultad del proceso. El PRD ha sido un aliado cuando abre espacios de poder a miembros del FIOB; sin embargo, Bernardo Ramírez y Romualdo Juan Gutiérrez explican que no todas las corrientes del partido comparten sus objetivos. El PRI, por su parte, es identificado como un opositor que dificulta la asignación de obras de infraestructura social.³⁷ En los municipios que se rigen por el régimen de Sistemas Normativos Internos (antes de usos y costumbres) no se observa una diferencia respecto a aquellos que se rigen por el sistema de partidos, pues hay organizaciones con una larga historia caciquil que controlan gran parte de los municipios. Estas organizaciones, como se explicó anteriormente, se convierten en opositoras, pues no se trata sólo de una dinámica de incidencia, sino de una disputa por las bases.³⁸ Bernardo Ramírez explica que la importancia del trabajo de incidencia de los Comités FIOB y de las otras organizaciones se refleja en las asambleas comunitarias dentro de las localidades (Ramírez, 2015). Por ejemplo, la organización Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) gobierna en el municipio de Juxtlahuaca. De acuerdo con los miembros del FIOB,

36 En 2015 el gobernador Cué pidió apoyo al gobierno federal para controlar a la Sección 22 del Sindicato del Magisterio. En la entrevista que se sostuvo con Romualdo Juan Gutiérrez (2015), éste afirma que a partir de este suceso, la relación con el gobernador se tornó ambigua.

37 Romualdo Juan Gutiérrez ve al PRI como un “enemigo histórico de la organización”, quien siempre ha obstaculizado su lucha. (Gutiérrez, 2015).

38 Tal es el caso del municipio de San Juan Mixtepec y la organización RIIO. Bernardo Ramírez, asesor del FIOB y oriundo de Mixtepec, relató que en este municipio han muerto dos presidentes municipales y es común que se emplee la violencia contra los oponentes.



el presidente distribuye los recursos del FISM de manera discrecional y da preferencia a las localidades que lo apoyan. En la comunidad de Santa María Asunción, localidad de Juxtlahuaca, el Comité FIOB cuenta con cuarenta personas que intentan incidir durante las asambleas comunitarias por un uso transparente y equitativo de los recursos, pero tienen como oponentes a la mayoría de los ciudadanos que pertenecen al MULT.

De esta forma, en abstracto, el número de afiliados en los Comités se traduce en influencia sobre el destino de los recursos públicos. Más aún, los agentes municipales afiliados representan la exigencia directa y con mayor autoridad del FISM. Debido a que las Actas de Priorización de Obras deben ir firmadas por la mayoría de los agentes municipales, quien posea el control de la mayoría de las agencias tendrá mayor capacidad de dominio sobre el destino de las obras.³⁹ Adrián Sierra Ramírez, miembro del FIOB y mayor en la agencia municipal de Santa Cruz Yucunicoco, Juxtlahuaca,⁴⁰ expone que ha intentado convencer al agente municipal de exigir transparencia y buen uso de los recursos. Sin embargo, como el agente no coopera, no puede incidir más allá porque su firma no cuenta dentro de las Actas (Sierra, entrevistado el 27 de octubre de 2015).

La relación con las agencias municipales no afiliadas a otras organizaciones tampoco es simple. Al inicio, los miembros del FIOB querían que los recursos del FISM se entregaran directamente a las agencias, y no a través de obras, pero esto llevaba a varios problemas. Los agentes municipales, no pueden justificar el manejo de recursos como lo pide Hacienda, por no tener personalidad jurídica. En ocasiones, la comunidad decidía gastar el recurso en cosas que no entraban dentro de los lineamientos del Ramo 33. Por ejemplo, Bernardo Ramírez mencionó que en la localidad de Santa María Yucunicoco compraban cerveza con los recursos del Ramo 28 en lugar de utilizarlos para resolver problemas de necesidades básicas. También señaló casos de desvío de recursos de los propios agentes y autoridades comunitarias, lo cual genera más precauciones por parte del gobierno y revierte los avances conseguidos (Ramírez, 2015).

El magisterio ha sido un aliado importante en el proceso. La mayoría de los miembros fundadores del FIOB son profesores y forman parte del sindicato de maestros. Romualdo Juan Gutiérrez, actual coordinador binacional, es profesor en San Miguel Tlacotepec, y explica que el sindicato apoya al FIOB y a varias organizaciones que comparten las causas de las comunidades. No obstante, no tiene una relación directa con el trabajo de incidencia para la distribución del FISM.

³⁹ El poder sobre los recursos siempre está en manos de los presidentes municipales; empero, si la mayoría de los agentes exige rendición de cuentas y no firma el Acta de Priorización, adquieren mayor capacidad de negociación y control sobre los recursos.

⁴⁰ Sus funciones son ser mensajero, avisar a la comunidad sobre las reuniones, recolectar el tequio para las obras y eventos colectivos.



5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO

A lo largo del documento se han mostrado los hitos y avances que ha tenido el FIOB como organización. En esta sección, se presentan resultados hasta este momento en el trabajo de incidencia para la distribución del FISM en las políticas públicas del estado y de los municipios, en las comunidades y dentro de la organización. Es necesario destacar la dificultad que representa señalar resultados tangibles, debido a la escasa sistematización y documentación que tiene la organización sobre su trabajo de incidencia.

5.1. Cambios en política pública

La modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para el estado de Oaxaca fue el primer y único cambio que el FIOB consiguió en las políticas públicas estatales. Se logró gracias al espacio que obtuvo Romualdo Juan Gutiérrez como diputado local, quien relata que el impulso y la negociación de la iniciativa fue un proceso complicado. Este cambio fue el inicio del trabajo de incidencia para la distribución del FISM.

Aparentemente, la regulación de la distribución de los recursos públicos contribuiría significativamente a un mayor control social sobre la actuación de los gobernantes municipales y al desarrollo equitativo de infraestructura social en las comunidades. Sin embargo, la falta de aplicación del artículo 24 de la LCFO para el estado de Oaxaca y el control efectivo precario entre niveles de gobierno para la aplicación de la ley impiden obtener el efecto deseado. Según la ley la comprobación del ejercicio de los recursos, “se hará ante el órgano de fiscalización del H. Congreso del Estado, a través de los Ayuntamientos” (LCFO). Como parte de la investigación, se ingresaron solicitudes de información, a través del Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública del estado de Oaxaca (SIEAIP), al Congreso del estado, a la Secretaría de Finanzas del estado y a los municipios estudiados, pidiendo los comprobantes de los criterios de distribución de los recursos del FISM hacia las localidades (de los municipios seleccionados), el monto que se otorgó a cada localidad y el costo de las obras ejecutadas con este fondo en el ejercicio fiscal 2013, 2014 y 2015. El Congreso y la Secretaría de Finanzas respondieron que no tenían información disponible, mientras los municipios pidieron una prórroga para responder.⁴¹ Asimismo, como se describió en las entrevistas, aparentemente persiste la discrecionalidad en el manejo del dinero público y no

⁴¹ De la misma manera, se ingresó una solicitud de información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (federal) y también se solicitó una prórroga. Para ver la tabla de solicitudes de acceso a la información y sus respuestas, véase anexo 10.





se utiliza la fórmula de distribución establecida en la ley (ver 3.1).⁴² Con excepción del caso de Silacayoápam, en los municipios y las localidades no se ha influido en la creación de mecanismos formales que hagan efectiva la transparencia de la información referente al FISM y para la distribución del Fondo entre las localidades de acuerdo con la Ley del Estado.

Actualmente, el FIOB está trabajando por impulsar nuevos criterios. Los criterios existentes no hacen referencia específica a los recursos del FISM del Ramo 33, que deben distribuirse entre las poblaciones más vulnerables. Además de que los criterios no consideran las condiciones de marginación de las comunidades, núcleos rurales y rancherías, lo cual genera desigualdad y marginación entre las comunidades del municipio. Además, no abarcan la compleja división territorial dentro de los municipios y omiten los núcleos rurales y rancherías, provocando rezago y exclusión dentro de los propios municipios.

5.1.1. El caso de Silacayoápam

El municipio de Silacayoápam es considerado un caso exitoso para los miembros del FIOB. Éste cuenta con una población total de 6747 habitantes, de los cuales 2090 se asientan en la cabecera y 4657 en las localidades. En 2008, ganó la presidencia municipal Ramiro Márquez por el PRD. Era la primera vez que un partido diferente al PRI ganaba el poder en ese municipio. Desde la campaña, el FIOB asesoró a Márquez para usar como slogan la distribución justa de los recursos del FISM entre las localidades. Desafortunadamente, perdieron contacto con el ayuntamiento una vez que tomó posesión. El nuevo presidente municipal tuvo problemas para gestionar obras y recursos, como lograr juntar recursos estatales y municipales para construir proyectos más grandes. Además, la oposición priista obstaculizaba las actividades de gobierno e, incluso, el gobierno del estado lo ignoraba. Después del primer año de su administración, buscó la asesoría y acompañamiento del FIOB, comenzó a distribuir los recursos municipales entre las localidades conforme a la LCFO y a ejecutar proyectos grandes a través de la mezcla de recursos. Márquez recibió un premio que le otorgó la Autoridad Municipal de San Andrés Montaña, Agencia Municipal de este Municipio, por la entrega periódica de recursos.⁴³ Además, durante el Consejo, transparentaba el monto total y el monto asignado por localidad.

A partir de este cambio, los candidatos del PRD ganaron la presidencia municipal en las dos siguientes administraciones (2011-2013 y 2014-2016). Romualdo Juan Gutiérrez y Bernardo Ramírez, Coordinador Binacional y asesor, respectivamente, consideran

⁴² Esta aseveración se basa en la información obtenida en entrevistas sobre el proceso de distribución del FISM desde el municipio hacia las localidades. Véase anexo 8.

⁴³ Véase anexo 12.



que se institucionalizó la distribución legal del FISM en el municipio de Silacayoápam. Rafael Vera, secretario del ayuntamiento 2008-2010, con Ramiro Márquez, y actual Coordinador Distrital de Silacayoápam, afirmó que las comunidades ya saben cómo debe ser la distribución y, aunque gane otro partido, exigirán el uso transparente de los recursos del FISM. Para Vera, el seguimiento de la distribución del FISM, conforme a la ley, se ha dado por una combinación entre la mayor exigencia de los agentes municipales y la voluntad de los presidentes municipales (Vera, 2015).

Salatíel Mendoza, actual presidente de Silacayoápam, refirió que, después de asistir a un taller organizado por el FIOB para compartir experiencias de los agentes municipales sobre la distribución de los recursos públicos, los agentes de su municipio lo felicitaron, pues comprobaron que era el único presidente municipal que distribuía los recursos equitativamente (Mendoza, entrevistado el 28 de octubre de 2015). Ramiro Márquez se unió al FIOB al terminar su administración y actualmente funge como vicecoordinador estatal de Oaxaca. Los posteriores presidentes municipales no son afiliados del FIOB, pero han mantenido el sistema de distribución anterior y un diálogo abierto y de cooperación con la organización.

5.2. Cambios en la comunidad

El FIOB ha conseguido gestionar obras de infraestructura social en varias localidades, pero no hay información disponible sobre el avance de obras o indicadores objetivos que muestren el avance o resultados físicos y de bienestar. La organización lleva un registro de las obras que se realizaron en 2015 en las localidades en las que tienen presencia, pero no preservan un archivo de las obras que han ayudado a gestionar.

Durante las entrevistas, se observó una actitud de interés hacia la exigencia de rendición de cuentas por parte de los agentes municipales y los miembros del comité FIOB. Sin embargo, no se observa un cambio en la cultura y las prácticas de participación ciudadana en la población observada, porque no se tiene información de periodos anteriores, no obstante, el 100% de los entrevistados aseveraron que las capacitaciones y la información que proporciona el FIOB han sido de gran utilidad.⁴⁴ Benjamín Alfaro, secretario de la agencia municipal de Santa María Natividad, Ixpantepec Nieves,

⁴⁴ En el texto *Ahora ya despertamos: participación política de las mujeres en el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional* de Centolia Maldonado y Patricia Artía (2004), se analiza el impacto del FIOB sobre el rol de las mujeres en las comunidades de Oaxaca, fomentando su participación política. Olga Quiroz, originaria de San Miguel Tlacotepec expresa: “la organización nos ha ayudado mucho a reflexionar, a darnos cuenta de nuestros problemas, ahora ya despertamos” (Maldonado y Artía, 2004: 525). En entrevista (2015), Romualdo Juan Gutiérrez asegura que fueron la primera organización en incluir a las mujeres. Empero, este logro no tiene una relación específica con el trabajo del FISM, y durante la investigación no se observó ninguna agente municipal o Comité FIOB mujer.



reiteró que las capacitaciones le han ayudado a conocer la existencia de los recursos específicos como el FISM y las obligaciones de los ayuntamientos (Alfaro, entrevistado el 27 de octubre de 2015).

Lamentablemente, la voluntad de los agentes municipales afiliados para luchar por la causa se disminuye con las trabas que impone el gobierno municipal y el desinterés de la población. En palabras del agente municipal de Benito de Juárez Yucunicoco, Juxtlahuaca, Apolinario López Cruz: “A veces, es mejor ir a rogarles (al ayuntamiento) y conformarte con lo que den, que pedirles cuentas claras” (López, entrevistado el 29 de octubre de 2015). En el mismo sentido, Plácido Cruz, miembro del Comité FIOB de Peña Blanca, San Juan Mixtepec (Dtro. 8), comentó que las capacitaciones lo han orientado, pero no ha servido mucho porque no tiene cargo y aunque transmite la información que adquiere e intenta influir en el agente municipal, éste no coopera (Cruz, entrevistado el 27 de octubre de 2015).

El FIOB es una organización reconocida por las comunidades como gestores de infraestructura social. Esto quiere decir que facilitan la obtención de obras en las comunidades, pero no necesariamente generan que los gobiernos municipales sean más transparentes o rindan cuentas efectivamente. Un importante resultado es la difusión y la capacitación dada a las comunidades sobre el Ramo 33. Los miembros actuales reconocen que han perdido a muchos afiliados, aunque no necesariamente por malos resultados, sino porque adquirieron la capacidad de auto gestionar sus recursos.

5.3. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa

Los cambios en la organización han sido relevantes. A partir del conflicto con Pimentel, se reelaboraron los estatutos para una rotación constante de los liderazgos. No hay evidencia de que algún miembro haya sido cooptado por el gobierno o haya otro problema de desvío de recursos dentro de la organización. Sin embargo, si bien los miembros se conciben como una organización horizontal, la toma de decisiones y de contactos políticos queda en manos de unos pocos. Asimismo, pocos miembros tienen conocimiento del funcionamiento de los recursos públicos del municipio, por lo que no son muchos los que pueden dirigir la organización. Por ejemplo, uno de los Coordinadores Distritales de Juxtlahuaca, no dominaba el procedimiento del FISM ni conocía la historia del FIOB.

Lo anterior se debe, en gran parte, a los precarios mecanismos de comunicación interna, como lo sugiere la diferencia de datos sobre el número de afiliados y de presupuesto. Retomando la pirámide de estructura para la distribución del FISM (Figura 6), la información de las bases hacia los dirigentes se transmite verbalmente y las decisiones de los dirigentes hacia las bases no incluyen un diagnóstico claro o una preparación intensiva



hacia las bases. De la misma manera, la falta de registro y sistematización de la información impide tener resultados de mayor alcance. A pesar de los años de trabajo, aún no se han implementado herramientas ni una metodología para la incidencia.

No obstante que el pilar administrativo es frágil, los dirigentes tienen un gran conocimiento empírico sobre el proceso de gestión y negociación. Han trazado una ruta para el trabajo de incidencia en la distribución del FISM, en la que van reemplazando las lógicas movilizatorias de presión por procesos institucionales. Por ejemplo, las solicitudes por escrito al ayuntamiento y los acuses de recibo han sido adecuaciones necesarias en su esquema de trabajo para adaptarse a los cambios administrativos del gobierno del estado y a la transformación en los procesos de diálogo. Desde luego, ahora se tiene una mayor experiencia en gestión y además, han conseguido adaptarse y manejar con maestría los nuevos mecanismos de articulación de demandas. En palabras de Romualdo Juan Gutiérrez: “Han tratado de descubrir a dónde le duele al gobierno pegarle” (Gutiérrez, 2015).

Aunque tiene que mantenerse un trabajo constante y permanente de incidencia para exigir y obligar a los ayuntamientos a distribuir los recursos del FISM equitativamente y hacerlos públicos, la fuerza que ha adquirido la organización ha fructificado en diálogos más efectivos con el gobierno. Rafael Vera, Coordinador Distrital de Silacayoápam, explicó que ha podido atestiguar la fuerza de la organización desde perspectivas distintas: desde el gobierno, como secretario del ayuntamiento 2008-2010, y desde la propia organización (Vera, 2015). El gobierno del estado los ha recibido y ha abierto un diálogo para la negociación, además de la protección que se ha garantizado a los grupos afiliados. De acuerdo con Romualdo Juan Gutiérrez, el gobierno presta atención a la organización porque supone una fuerza importante de pueblos que exigen respuesta a sus demandas y representa un número significativo de votos (Gutiérrez, 2015).





6. CONCLUSIONES

El fin de esta descripción es identificar habilidades que faciliten el diálogo entre autoridades y ciudadanos, y analizar el esquema de trabajo del FIOB para influir en la toma de decisiones de los gobiernos municipales oaxaqueños. El objetivo del FIOB es mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas oaxaqueñas a través de la infraestructura, específicamente con la distribución de acuerdo con la ley del FISM entre las localidades. Detrás de este propósito de mejorar los servicios públicos, la organización busca empoderar a los ciudadanos para exigir rendición de cuentas e impulsar la inclusión social en la toma de decisiones públicas.

De esta manera, el FIOB surge en Oaxaca tras la identificación de dos problemas en el estado: a) escasa infraestructura social y b) cacicazgo y uso discrecional de los recursos públicos. A partir de la creación del Ramo 33, se logró modificar la ley del estado para establecer criterios en la distribución del FISM entre las localidades. A pesar de este éxito y de las mejoras en los procesos de rendición de cuentas, la organización se enfrenta a problemas tales como espacios simulados de inclusión y participación ciudadana y procesos opacos e inequitativos en la ejecución del dinero público.

Para lograr sus objetivos, desde sus antecedentes como Comité Cívico Popular, los miembros se definieron como interlocutores entre las autoridades estatales y las comunidades, ejerciendo un esquema de presión binacional y formando estructuras adaptadas a un partido político. Con la formación del FM-ZB y la evolución del FIOB, las negociaciones y la gestión de obras de infraestructura social estaban en manos del líder de la organización, Arturo Pimentel. El esquema de trabajo estaba bajo el control de una sola persona con poder político en México, con financiamiento de Estados Unidos y con capacidad para tomar decisiones individuales en nombre de la organización. Además, contaba con el control de las bases para llevar a cabo movilizaciones en ambos lados de la frontera, pues era el dirigente legítimo. El trabajo de incidencia se basaba, entonces, en la gestión de su dirigente y en lógicas movilizatorias. Sin embargo, el líder trabajaba de manera opaca y discrecional, por lo que la organización padecía los mismos síntomas que trataba de aminorar.

Una vez que destituyeron a Pimentel, los nuevos coordinadores tuvieron que rehacer las relaciones políticas e irse adaptando a los cambios burocráticos y políticos. Como organización de base, el FIOB cuenta con una estructura compleja, que incluye demandas e información recolectadas desde abajo, y un trabajo cotidiano y permanente de las bases; sin embargo, la toma de decisiones sobre el curso de acción de la organización, los conocimientos técnicos para brindar capacitaciones y las relaciones políticas para negociar y gestionar el acceso a obras públicas queda en manos de los dirigentes. La condición binacional de la organización y la vinculación con sectores académicos y de



la sociedad civil le permite acceder a financiamientos ajenos al gobierno, lo cual evita que sea cooptada o que esté sujeta a intereses partidistas.

Al mismo tiempo, los miembros del FIOB son sensibles a su contexto y conocen de primera mano la realidad política y social que envuelve a la organización, tal como dicta la definición de organización de base. Es por ello que los integrantes del FIOB reconocen la necesidad de acceder directamente a espacios de poder para aumentar su capacidad de influencia. Asimismo, el principal trabajo de incidencia de las bases se hace desde posiciones de poder formal, como las agencias municipales. En caso de no tener acceso o una alianza con estos espacios, la formación de Comités FIOB y la capacitación a ciudadanos de a pie permiten tener información sobre las demandas y la situación de las comunidades, con lo cual se intenta influir en la opinión de la comunidad y del agente municipal.

El FIOB ha realizado un proceso de incidencia, tanto proactivo como reactivo, que se ha ido asimilando en etapas y en el cual se tiene una clara división de roles dentro de su estructura. Asimismo, se ha ido adaptando a las transformaciones administrativas y al contexto político del país y del estado. El FIOB funciona en dos ejes: como capacitadores y divulgadores de información sobre el FISM; con esta tarea se busca fortalecer la cultura política y empoderar a la sociedad, como influencia indirecta sobre las decisiones de los gobernantes; como articuladores políticos que gestionan obras de infraestructura social para las comunidades, como influencia directa. Dentro de este esquema, se llevan a cabo distintas estrategias y acciones, desde recursos formales y burocráticos, como formular solicitudes escritas al gobierno municipal y estatal, hasta el acercamiento a los presidentes municipales, por medio de conocidos, y la organización de plantones como forma de presión.

Las bases y afiliados son indispensables para el trabajo de incidencia de la organización. Son los afiliados los que solicitan el acompañamiento y quienes informan sobre el avance y el proceso de distribución del FISM. Y son las bases las que son movilizadas en actos de presión. Este último punto es de suma importancia, pues no sólo se busca incidir en el curso de acción de las autoridades a través de manifestaciones y marchas, sino también se pueden negociar un cierto número de votos (o la campaña a favor de los candidatos) a cambio de que se cumplan sus demandas una vez en el poder. De igual manera, el FIOB asesora y brinda protección legal a los grupos o individuos afiliados para asegurar su participación en las actividades de la organización.

En suma, el FIOB funciona principalmente como articulador político entre estos espacios y la población, es decir, facilita el diálogo y el entendimiento entre sectores sociales –colectivos, a título personal, autoridades de las localidades y del gobierno municipal, estatal y federal–. De esta manera, el FIOB, como organización de base popular, posee un peso político importante en la sociedad, dado que representa intereses del propio segmento al que se pertenece.



El trabajo de incidencia del FIOB es un trabajo constante y permanente. Los recursos del FISM llegan cada año a los ayuntamientos, mismos que ejecutan los recursos entre sus diversas localidades. Debe considerarse que los gobiernos municipales duran tres años y las agencias municipales se renuevan anualmente. Además, los resultados de la distribución varían cada año en cada municipio y, a su vez, dentro de cada municipio varían entre localidades. Así, es notoria la capacidad del FIOB para asimilar y adaptarse a la realidad política del estado y del país, sin dejar de exigir rendición de cuentas y control social sobre los gobernantes. El trabajo del control ciudadano sobre lo público requiere de habilidades que faciliten llegar a acuerdos entre las autoridades y la ciudadanía. La organización, como movimiento de base, estableció un intercambio racional con el gobierno, basado en el número de afiliados que puedan movilizarse. Es decir, buscan incidir en el curso de acción del gobierno y mantienen incentivos (positivos y negativos) para lograrlo. Aunque las lógicas movilizatorias se utilicen menos, potencialmente sirven para presionar al gobierno y, más aún, pueden trasladar el apoyo a las urnas.

Como organización, el FIOB tiene debilidades que pueden afectar sus resultados. La principal se debe a los precarios mecanismos de comunicación internos: la información de las bases hacia los dirigentes se transmite verbalmente y las decisiones de los dirigentes hacia las bases no incluyen un diagnóstico claro o una preparación intensiva hacia las bases. De la misma manera, la falta de registro y sistematización de la información impide tener resultados de mayor alcance. A pesar de los años de trabajo, no se han implementado herramientas ni una metodología para la incidencia. Esto a su vez, no les permite dar seguimiento a actores clave y planificar estrategias de incidencia más efectivas, sobre todo, en un contexto donde los actores fluctúan constantemente entre aliados y opositores. Si los dirigentes y operadores poseen esta información y experiencia, no la han logrado trasladar a esquemas de trabajo más finos.

A través de la negociación directa con las autoridades, la organización tiene incidencia en las capacitaciones a agentes municipales y a los comités FIOB. Por esto, el refinamiento de su sistema de comunicación interno mejoraría notablemente sus resultados. Sus procesos de comunicación entre comités FIOB y coordinadores todavía son muy rudimentarios, se requiere sistematizar y documentar con mayor precisión el esquema de trabajo. No obstante, sus acciones han mejorado las condiciones de vida de las comunidades indígenas oaxaqueñas y se observa en la ciudadanía un mayor interés, conocimiento y deseos de exigir rendición de cuentas. Este es un resultado de suma relevancia.

La falta de metodología también afecta la medición de resultados. La organización no cuenta con un número y seguimiento exacto de las obras de infraestructura social realizadas por el gobierno. En parte por esto, los resultados del trabajo de incidencia del FIOB son difíciles de medir. Los criterios de distribución del FISM siguen siendo a discreción de los presidentes municipales, es decir, el trabajo de incidencia de la organización



no se ha traducido en prácticas institucionalizadas de rendición de cuentas, a pesar de los cambios logrados en la ley.

La principal causa de estos resultados no se debe al trabajo del FIOB, sino al deficiente estado de derecho en el país, problema compartido por la mayoría de las organizaciones sociales. La falta de transparencia, de rendición de cuentas y el precario estado de derecho hacen que el trabajo de incidencia de cualquier organización sea costoso y pesado. La ley del estado de Oaxaca no se cumple cabalmente y los órganos encargados de verificar la actuación de los gobiernos municipales no funcionan. El contexto de marginación que rodea y aflige a la organización dificulta aún más su labor de aminorar las asimetrías de información y poder de toma de decisiones propios del sistema político. Por eso, resulta natural la búsqueda de cargos públicos; los espacios de incidencia en las decisiones públicas municipales son inaccesibles para el grueso de la población. Los actores involucrados pueden ser tanto aliados como opositores, pues los procesos de diálogo y negociación no están institucionalizados, sino que están sujetos a la voluntad de las autoridades y a las estrategias de presión de los grupos sociales.

Un hallazgo importante es que no se encontró diferencia entre los municipios de sistemas normativos internos y los que utilizan el sistema de partidos políticos. La naturaleza de los usos y costumbres en los municipios y localidades es respetar las prácticas aprobadas por la comunidad, basado en el derecho colectivo de decidir lo que es mejor para la población; sin embargo, se observa que en estos municipios gobiernan grupos hegemónicos que obstaculizan el trabajo del FIOB.

La variable partidista es otro resultado importante. El PRD en este caso aparece como un facilitador para el FIOB, mientras que el PRI se presenta como un constante opositor. No obstante, debe apuntarse que el apoyo perredista no es permanente ni incondicional porque los miembros del FIOB reconocen que no todas las corrientes perredistas han sido sus aliadas.

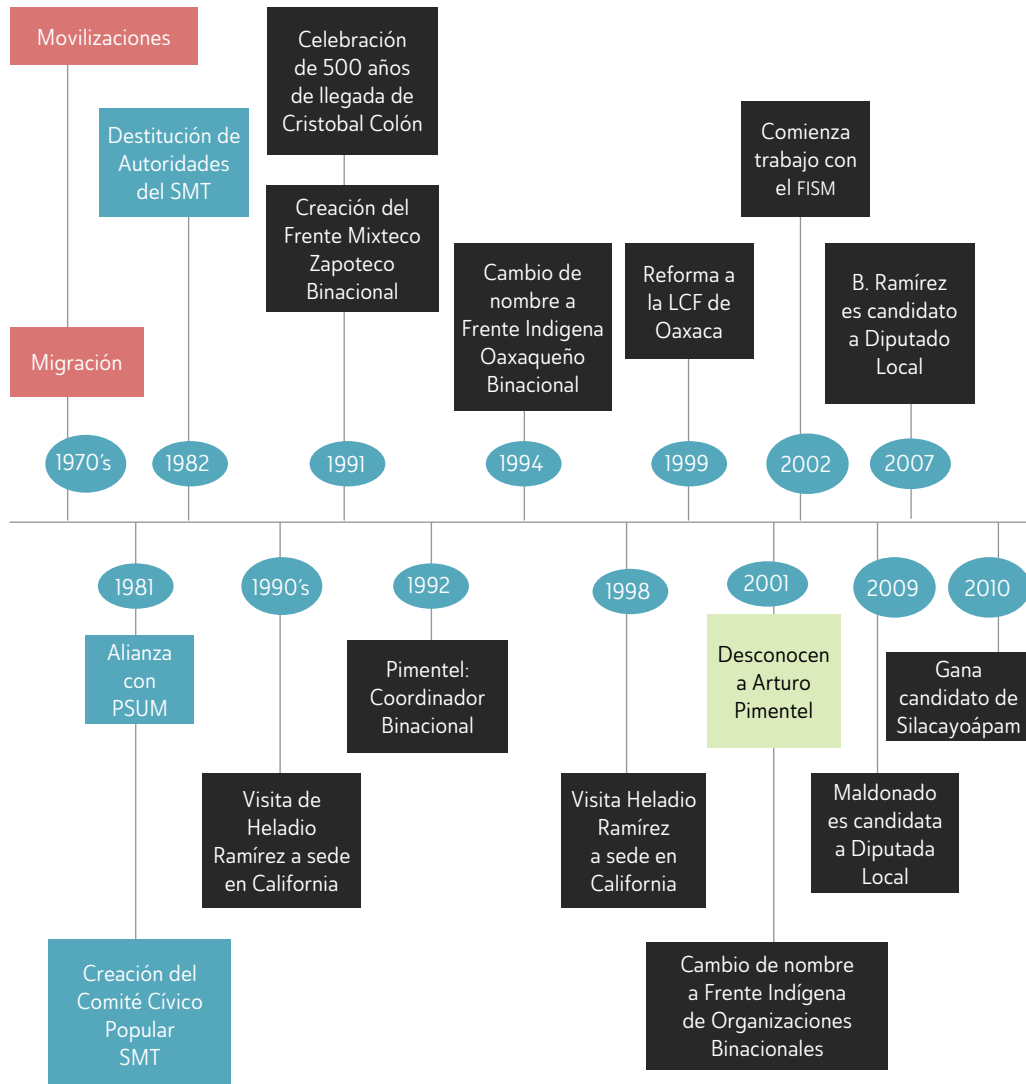
En conclusión, es sugerente que, sin dejar de ser un proceso sencillo y a pesar de las deficiencias en la comunicación y en la organización interna, el FIOB tiene una capacidad de incidencia en lo inmediato y a corto plazo porque opera bajo una lógica de poder. Dicho de otra forma, el trabajo de incidencia que se realiza para la distribución efectiva del FISM es un proceso permanente, con éxitos aislados de gestión de infraestructura social de las comunidades, pero sin éxito en la consolidación de mecanismos sólidos de transparencia y distribución equitativa de los recursos. Este es un problema que puede adjudicarse en mayor medida al sistema y al funcionamiento político del país y no al trabajo de incidencia de la sociedad civil.





7. ANEXOS

Anexo 1. Cronología del proceso



Fuente: Elaboración propia (2016)



Anexo 2. Metodología

Esta investigación forma parte de la serie de estudios de caso, Esquemas de Trabajo para Influir en la Toma de Decisiones Públicas, coordinada por CCiudadano-CIESAS, entre 2015 y 2016. Esta serie de estudios de caso tiene la finalidad de documentar y comparar distintos esquemas de trabajo para la incidencia en la toma de decisiones públicas. Se entiende por estudio de caso la investigación intensa de una sola unidad o muy pocas unidades, con el propósito de entender un número mayor de unidades similares (Gerring, 2009).

Se realizó un análisis descriptivo de la organización y modelo de trabajo para la incidencia del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (Gerring, 2005). Para comparar los casos seleccionados por CC- CIESAS. Se efectuaron entrevistas semiestructuradas. En este tipo de entrevistas se determina de antemano la información relevante que se quiere conseguir y se hacen preguntas abiertas dando oportunidad a recibir más matices de la respuesta.

La investigación de campo se realizó en octubre de 2015. El trabajo de campo y las observaciones directas se hicieron en el municipio de Juxtlahuaca, Oaxaca.



Anexo 3. Relación de entrevistas

Estructura FIOB

Nombre	Cargo actual	Antigüedad FIOB	Fecha	Lugar
Romualdo Juan Gutiérrez Cortés	Coordinador General Binacional	CCP San Miguel Tlacotepec	29 de octubre de 2015	San Miguel Tlacotepec, Oaxaca
Bernardo Ramírez	Asesor	2003	28 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
Cipriano de Jesús	Coordinador Distrital Juxtlahuaca	s/f	26 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
Ramiro Márquez López	Vice- Coordinador Estatal	2010	28 de octubre de 2015	Solacayoápam, Oaxaca
Rafael Vera	Coordinador Distrital Silacayoápam	2010	28 de octubre de 2015	Silacayoápam, Oaxaca

Presidentes municipales

Nombre	Cargo actual	Antigüedad FIOB	Fecha	Lugar
Salatiel Mendoza Olea	Presidente municipal Silacayoápam	No afiliado a FIOB	28 de octubre de 2015	Solacayoápam, Oaxaca

Agentes municipales

Municipio	Localidad	Nombre	Cargo	Fecha	Lugar
San Juan Mixtepec Dto. 08	Cima de la Peña	Juvenal Mendoza	Representante de Núcleo Rural	30 de octubre de 2015	San Juan Mixtepec Dto. 8, Oaxaca
	La Batea (Ranchería)	Artemio Ramírez	Representante de la comunidad	30 de octubre de 2015	San Juan Mixtepec Dto. 8, Oaxaca
	Pie del Cerro	Antonio Hernández	Representante de la comunidad	30 de octubre de 2015	San Juan Mixtepec Dto. 8, Oaxaca
	Peña Blanca	Plácido Cruz	Miembro de Comité FIOB	27 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
Juxtlahuaca	Santa Cruz Yucunicoco	Adrián Sierra	Mayor Funciones: Vocero de la agencia municipal	27 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
	Benito Juárez	Apolinario López	Agente Municipal	29 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca



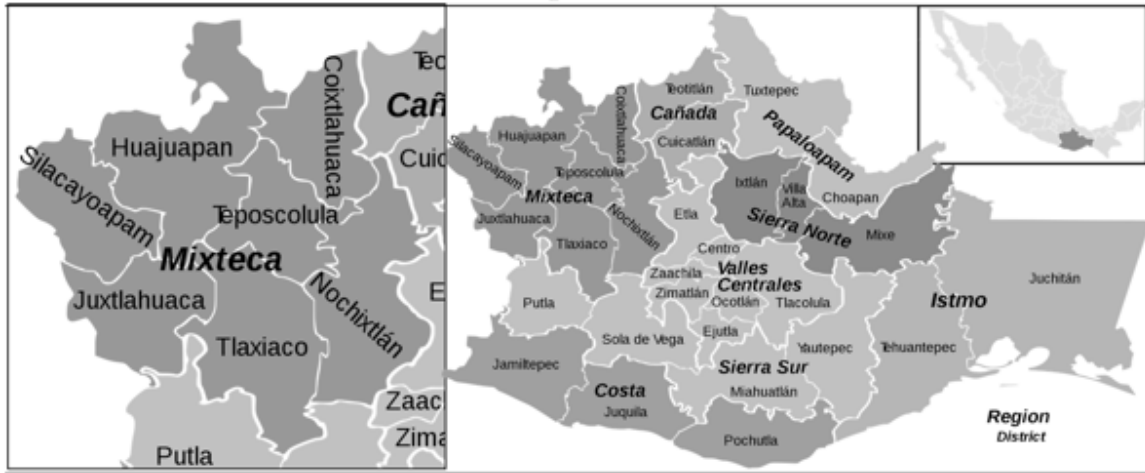
Municipio	Localidad	Nombre	Cargo	Fecha	Lugar
Ixpantepec Nieves	Santa María Natividad	Gumercino González	Presidente comisariado de bienes comunales (Cuidar territorio comunitario)	27 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
		Agustín Torres	Agente municipal	27 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
		Celestino Reyes	Suplente de Alcalde	27 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
		Eustalacio Cruz	Alcalde (Registro civil)	27 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca
		Benjamín Alfaro	Secretario	27 de octubre de 2015	Juxtlahuaca, Oaxaca

Otros

Nombre	Cargo	Fecha	Lugar
Víctor García Zapata Orozco	Director de Fundación por la Democracia	7 de enero de 2016	Ciudad de México

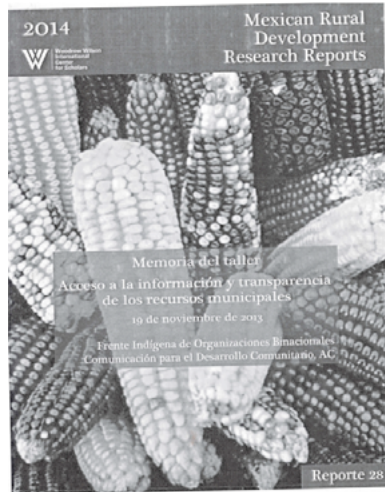


Anexo 4. Mapa de la Mixteca





Anexo 5. Memoria del taller. Acceso a la información y transparencia de los recursos municipales





Anexo 6. Periódico El Tequio





Anexo 7. Ejemplo de organigrama agencia municipal regida por usos y costumbres

En la comunidad Santa María Natividad del municipio de Ixpantepec Nieves, regida por usos y costumbres, la agencia municipal tiene la siguiente estructura:

Cargo	Funciones
Agente municipal	Supervisar cumplimiento de reglas. Verificar y proponer proyectos. Convocar a ciudadanos a asamblea para tomar decisiones.
Secretario de la Agencia Municipal	Tomar notas, levantar actas y constancias de solicitudes al ayuntamiento. Dar consejos al agente municipal.
Alcalde Suplente de alcalde	Funge como juez y registro civil.
Síndico	Funge como policía. Apoya a policías municipales.



Anexo 8. Proceso de distribución real del FISM por localidad

Municipio	Proceso	Fuente	Documentos
San Juan Mixtepec	<ul style="list-style-type: none"> · El ayuntamiento convoca a los agentes municipales a formar el Consejo Municipal de Desarrollo. · Les informa el monto del FISM · Le dan formato para priorizar en sus comunidades. · No les entregan acta de priorización. · Un agente pidió el acta, pero no se respetaron las obras firmadas por todos los agentes municipales. · El ayuntamiento no informa a los agentes municipales los criterios de distribución del recurso ni cuánto les corresponde. · No les informan costo de la obra. · Consideran que apoyan más a comunidades afiliadas a la organización del presidente municipal (RIIO). 	Entrevistas	No se ha encontrado información en Internet. Se hizo solicitud de información sobre los criterios y el monto distribuidos entre las localidades de todos los municipios del diagnóstico, pero no han brindado información. Se solicitó a los municipios los montos asignados a cada localidad y los criterios de distribución utilizados.
Juxtlahuaca	<ul style="list-style-type: none"> · Los convocan a Consejo Municipal de Desarrollo. · Les dan formato para priorizar en sus comunidades. · No les informan criterios de distribución del recurso. · Comparten monto que corresponde a cada localidad de manera verbal y discriminada, sin comprobante. · No les entregan acta de priorización. 	Entrevistas	No se obtuvieron documentos.
Ixpantepec Nieves	<ul style="list-style-type: none"> · Los convocan a Consejo Municipal de Desarrollo. · Les dan formato para priorizar en sus comunidades. · Sólo firman el acta de priorización, pero no se las leen, ni les entregan copia. · Han solicitado documentos, pero no les dan copia, sólo pueden verlos. · Los invitan a atestiguar obras de otras comunidades. 	Entrevistados	No se obtuvieron documentos.
Silacayoápam	<ul style="list-style-type: none"> · Se sujetan a la Ley de Coordinación Fiscal de Estado, según el periódico oficial y el último censo de habitantes. · Conforman Consejo de Desarrollo Social Municipal. · En la primera junta se les da información sobre el FISM. · Les comunican montos que les corresponden y les explican criterios de obras. · Los agentes convocan a su comunidad y deciden obras prioritarias. · En la reunión de priorización, los agentes les comunican lo que platicaron con la comunidad. Se le da acta de priorización al que la pida. 	Entrevista con presidente municipal	En espera de documentos de cálculo y distribución del FISM entre localidades.



Anexo 9. Foto de Colectivo de taxis FIOB





Anexo 10. Solicitudes de acceso a la información

Número y fecha de solicitud	Instancia	Contenido de la solicitud	Respuesta
19488 15 de enero de 2016	H. Congreso del estado de Oaxaca	Comprobante de los criterios utilizados para la distribución de los recursos del FISM entre las localidades de los municipios Silacayoápam, San Juan Bautista Tlachichilco, Santiago Juxtlahuaca e Ixpantepec Nieves, en los ejercicios 2013, 2014 y 2015.	Se orientó a presentar la solicitud a la Auditoría Superior del estado de Oaxaca.
18881 4 de noviembre de 2015	H. Congreso del estado de Oaxaca	Comprobante de los criterios utilizados para la distribución de los recursos del FISM, Fortademun y Ramo 28, entre las localidades de los municipios Silacayoápam, San Juan Bautista Tlachichilco, Santiago Juxtlahuaca e Ixpantepec Nieves, en los ejercicios 2013, 2014 y 2015.	Se orientó a presentar la solicitud a la Secretaría de Finanzas.
18877 4 de noviembre de 2015	Auditoría Superior del estado de Oaxaca	Distribución de las aportaciones y participaciones federales municipales en los ejercicios fiscales 2013, 2014, 2015. Obras ejecutadas con estos recursos. Específicamente de los municipios de Silacayoápam, San Juan Bautista Tlachichilco, Santiago Juxtlahuaca e Ixpantepec Nieves.	Se orientó a solicitar la información a los propios municipios. Esclarecen que la información que se encuentra en poder de la Auditoría Superior del estado de Oaxaca se clasifica como reservada.
18876 4 de noviembre de 2015	Secretaría de Finanzas	Comprobante de los criterios utilizados para la distribución de los recursos del FISM entre las localidades de los municipios Silacayoápam, San Juan Bautista Tlachichilco, Santiago Juxtlahuaca e Ixpantepec Nieves. Distribución de los recursos de aportaciones federales de los municipios a sus localidades.	La Secretaría se encuentra en imposibilidad legal y material para proporcionar la información solicitada. Se señaló que la distribución de los recursos municipales se ejecuta libremente por los propios ayuntamientos. Se hizo referencia al artículo 24 de la LCFO. Los municipios tienen la obligación de publicar en su página de internet trimestralmente las obras que se financien por el FISM. La Secretaría cuenta con los reportes trimestrales de Inversión del Ramo 33 que se entregan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (federal).



Número y fecha de solicitud	Instancia	Contenido de la solicitud	Respuesta
1985-1990 12 de noviembre de 2015	Ayuntamientos de Silacayoápam, San Juan Bautista Tlachichilco, Santiago Juxtlahuaca e Ixpantepec Nieves.	Criterios de distribución del FISM entre localidades y el monto asignado a cada localidad.	Operativa ficta. En el caso de no rechazar o prevenir en 5 días hábiles, la solicitud la admitirá automáticamente el sistema, y podrá ser candidata a Operativa positiva ficta por falta de respuesta, y si el sujeto obligado no responde a la prevención en cinco días, la solicitud automáticamente caduca. (Guía para el sistema electrónico de acceso a la información pública sujeto obligado, SIEAIP).
19324-1928 7 de diciembre de 2015	Ayuntamientos de Silacayoápam, San Juan Bautista Tlachichilco, Santiago Juxtlahuaca e Ixpantepec Nieves.	Montos y ubicación de las obras provenientes del Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM). Actas de priorización realizadas dentro del Consejo de Desarrollo Social Municipal sobre el Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM). Actas de priorización realizadas por cada localidad para priorizar obras con el Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM). Fundamentos legales y documentos donde se establezcan los criterios y mecanismos de distribución del Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM).	Operativa ficta



Anexo 11. Indicadores de desempeño de los programas realizados con recursos del Ramo 33. Tercer trimestre 2013 FAIS municipal (FISM)

CICLO DEL RECURSO	TOTAL ANUAL	MINISTRADO	PAGADO	COMPROMETIDO	AVANCE%
2008	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	0
2013	4,701,282,845	4,231,154,565	4,231,154,565	0	100
TOTAL	4,701,282,845	4,231,154,565	4,231,154,565	0	100

La información que se presenta es responsabilidad exclusiva de cada una de las Dependencias, Entidades y H. Ayuntamientos que realizan la captura en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos presupuestarios federales transferidos a la entidad y a los Municipios correspondientes a los fondos del **Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Subsidios, Transferencias, Programas Sujetos a Reglas de Operación, Convenios de Descentralización y Reasignación**, para los fines establecidos en el artículo 48 de la ley de Coordinación Fiscal, y demás disposiciones aplicables vigentes.



Anexo 12. Premio otorgado a Presidente Ramiro Márquez





8. REFERENCIAS

Boletín informativo del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, *El Tequio*, enero-febrero 2004, vol. VII, no. 1, Frente Indígena Oaxaqueño Binacional.

Cano, Arturo. (3 de abril de 2005). "El camino del FIOB y su apuesta por el desarrollo: Los indios sin fronteras", *La Jornada*, recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2005/04/03/mas-cano.html>.

Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (2015), "Guía para la práctica del Control Ciudadano de lo Público", Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, Ciudad de México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006), Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>.

Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos de Oaxaca [Cotaipo] (s.f), *Guía para el sistema electrónico de acceso a la información pública. Sujeto obligado*, recuperado de: <http://sieaip.mx/sistema/guias/sujeto.pdf>

Comunicación para el Desarrollo Comunitario A.C. (Comunica A.C.) y Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB). (2013), "Memoria del taller, Acceso a la Información y Transparencia de los Recursos Municipales", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Oaxaca.Zolla, Carlos & Zolla Márquez, Emiliano (2004), *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, UNAM, Ciudad de México.

Díaz-Albertini, Javier (2003), "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad", en Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison, Scott Whiteford (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL & Michigan State University, Santiago de Chile, recuperado de: <http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/diazalbertini.pdf>.

Domínguez, Rufino (2004), "La experiencia del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional: crisis interna y retos futuros", en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (coords.), *Indígenas Mexicanos Migrantes en los Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.

Fox, Jonathan (1996), "Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", University of California, Santa Cruz, Center for Global, International and Regional Studies, recuperado de: <http://escholarship.org/uc/item/5h77h9rj>



- (2002), "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: Las experiencias de los Fondos Municipales en el México rural", en *Revista Política y Gobierno*, 9 (1), septiembre, Centro de Investigación y Docencia Económica (cide), Ciudad de México.
- (2016), *Comentarios*. [Correo electrónico]. Ciudad de México.
- Gerring, John (2005), *Political Methodology, Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*, The C&M, Boston University, Boston.
- (2009), "The Case Study: What it is and what it Does", en *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Carles Boix and Susan C. Stokes, Oxford.
- Gervasoni, Carlos (2009), "¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva", en *Boletín de Política Comparada*, 2 (1).
- Hernández, Esther (1996), *Vocabulario en lengua castellana y mexicana de fray Alonso de Molina*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Maldonado Centolia y Patricia Artía (2004), "Ahora ya despertamos: participación política de las mujeres en el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional", recuperado de: http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/coleccion_america_latina/indigenas_mexicanos_migrantes/22.pdf.
- Overmyer-Velazquez, Mark [ed.] (2011), *Beyond la Frontera: The History of Mexico-U.S. Migration*, Oxford Press University, New York.
- Ramírez Romero, Silvia J. (2003), *La reconstrucción social de la identidad política del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ciudad de México.
- Ribero de Souza Ribas, Eliana y Barbosa Ribas Jr., Fabio. (2007), "Organizaciones de base, redes intersectoriales y procesos de desarrollo local: el desafío de la sostenibilidad", Red Interamericana de Fundaciones y Acciones Empresariales para el Desarrollo de Base, recuperado de: http://www.mapeo-rse.info/sites/default/files/Organizaciones_de_base_redes_intersectoriales_y.pdf.
- Rojas Gutiérrez, Carlos (1992), "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", *Revista de Comercio Exterior*, 42 (5), Ciudad de México.
- Sposati, Aldaiza y Falcao, María (1989), *LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. EDUC, San Pablo.
- Valadares de Carvalho, Nancy (1995), *Autogestão: o nascimento das ongs*, Brasiliense, San Pablo.



Legislación

Ley de Coordinación Fiscal para el estado de Oaxaca (2013). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, Ciudad de Oaxaca, 22 de diciembre de 2012, recuperado de: <http://www.congresoaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/027.pdf>.

Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales, *Periódico Oficial del Gobierno de Estado de Oaxaca*, Ciudad de Oaxaca, 2 de abril de 2011, recuperada de: <http://www.congresoaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/124.pdf>.

Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 11 de agosto de 2014, recuperado de: <http://207.249.17.176/Transparencia/XIV%20Leyes%20expedidas%20por%20el%20Congreso%20de%20la%20Unin/Ley%20de%20Coordinaci%C3%B3n%20Fiscal%2011082014.pdf>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017*, recuperado de: http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/33/r33_ep.pdf.

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS

Noviembre, 2016