



Observaciones a Municipios por el Manejo de Recursos Federales

Fabiola D. Aguiar

El presente artículo constituye una reseña del Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) derivado de la revisión de la cuenta pública 2010, publicado en el portal de la Auditoría Superior de la Federación, y tiene como objetivo conocer los aspectos generales que se presentaron de los recursos del Fondo III-2 (FAISM), así como analizar las observaciones que se realizaron y que tienen mayor peso a nivel nacional.¹

¹ http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFISMFINAL_a.pdf
Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

Fabiola D. Aguiar concluyó sus estudios como Abogada en la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) y actualmente se desempeña como Auxiliar-Técnico de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal. fdiaza@indetec.gob.mx



En virtud de las debilidades de los ingresos propios de la gran mayoría de los municipios del país, el FISM constituye una proporción significativa de los ingresos municipales y la principal fuente de financiamiento para la ejecución de obras públicas, en el caso de los municipios con mayor cantidad de localidades rurales y semiurbanas.

De acuerdo con la información que proporcionaron 74 de los 76 municipios auditados directamente por la ASF, en 34 municipios los recursos del fondo significaron hasta el 10.0% de sus recursos

provenientes de ingresos propios (por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y de las participaciones fiscales; en 17 municipios, del 10.0 al 30.0%; en 2, del 30.0 al 50.0%; en otros 9, del 50.0 al 100.0%, y en 12 municipios, más del 100.0%.

Asimismo, en 35 municipios representó el FISM hasta el 30.0% de los recursos propios provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; en 10, del 30.0 al 50.0%; en 4, del 50.0 al 100.0%, y en 25, más del 100.0%.

Procedimientos de Auditoría Aplicados

Control Interno	Transferencia de Recursos	Registro e información contable y presupuestaria	Destino de los Recursos	Transparencia del Ejercicio, Destino y Resultados del Fondo	Participación Social
<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que existen actividades de control suficientes para garantizar la adecuada administración de los principales riesgos determinados y promover el logro de los objetivos, la observancia de la normativa y la transparencia en el ejercicio de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que los gobiernos estatales publicaron, en su medio oficial de difusión y en medios accesibles a la población, a más tardar el 31 de enero de 2010, la distribución, por municipio, de los recursos del FISM que les corresponden, el calendario para su ministración mensual, la fórmula de distribución y la metodología considerada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que los recursos del fondo y sus rendimientos financieros se manejan en una cuenta bancaria específica, sin remanentes de otros ejercicios. Asimismo, comprobar que no se transfirieron recursos del FISM a otros fondos o cuentas bancarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que los recursos del fondo y sus accesorios se destinaron exclusivamente al financiamiento de obras, acciones e inversiones que beneficiaron directamente a sectores de la población del municipio que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema, y que están comprendidas en los rubros previstos en la Ley de Coordinación Fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que se informó a los órganos de control y fiscalización local y federales, así como a la SHCP, sobre la cuenta bancaria específica en la que se recibieron y administraron los recursos del fondo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que en las obras y acciones realizadas se constituyó un comité comunitario de obra, y que existe evidencia de su participación en las etapas de programación, ejercicio del gasto, seguimiento y evaluación.
<ul style="list-style-type: none"> • Adicionalmente, se previó identificar las fortalezas y debilidades de cada etapa de la gestión del FISM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que los estados entregaron, en los primeros diez meses del año, los recursos del fondo de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, incluidas las de carácter administrativo y conforme al calendario de enteros publicado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar la existencia de registros específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto, la cual debe contener los requisitos fiscales establecidos en la normativa y estar cancelada con la leyenda "Operado FISM". 		<ul style="list-style-type: none"> • Constatar que el municipio reportó de manera oportuna a la SHCP la información trimestral relacionada con el ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los recursos del fondo que le fueron transferidos, y de manera pormenorizada, el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y los erogados; asimismo, verificar su congruencia con los reportes de avances y registros contables y presupuestales y con la Cuenta Pública Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constatar que se constituyó y operó en el municipio el órgano de planeación participativa (COPLADEMUN o similar), que las obras y acciones fueron propuestas por los habitantes o representantes de las localidades, se priorizaron en dicho órgano de planeación, se remitieron para su autorización al Ayuntamiento y fueron consideradas por éste en el programa de inversión del fondo, y la ciudad realizó el seguimiento y evaluación del mismo.
<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que los recursos del fondo y sus accesorios no se gravaron, afectaron en garantía o destinaron a mecanismos de fuente de pago, salvo en lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que el municipio cuenta con el registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos del fondo, en la muestra determinada. 			<ul style="list-style-type: none"> • Constatar que el municipio hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, y al término del ejercicio los resultados alcanzados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que las obras ejecutadas con los recursos del fondo se entregaron a la comunidad y se dispone de las actas de entrega-recepción firmadas por los representantes de la comunidad y del comité de obra.

Fuente: Elaboración propia con base en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto/Federalizado/MRFISMFINAL_a.pdf Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

Control Interno	Transferencia de Recursos	Registro e información contable y presupuestaria	Destino de los Recursos	Transparencia del Ejercicio, Destino y Resultados del Fondo	Participación Social
		<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que los bienes adquiridos con recursos del fondo disponen de los resguardos correspondientes y mediante la práctica de inventarios físicos determinar su existencia y condiciones apropiadas de operación. • Verificar que el gobierno del estado se coordinó con el municipio para la armonización de la contabilidad municipal. 		<ul style="list-style-type: none"> • Constar que el municipio proporcionó al gobierno estatal la información que requirió la SEDESOL sobre el ejercicio y utilización de los recursos del fondo. • Comprobar que los informes sobre el ejercicio y destino de los recursos del fondo fueron publicados por el municipio en el órgano local oficial de difusión y se pusieron a disposición del público en general a través de su página electrónica de Internet o de otros medios locales de difusión. 	

Obra Pública	Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	Impacto Ecológico de las Obras	Gastos Indirectos	Desarrollo Institucional	Impacto de las Obras y Acciones del FISM
<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que las obras realizadas con recursos del fondo se adjudicaron por licitación pública y que se cuenta con la justificación de aquellas obras que por excepción no se licitaron. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que las adquisiciones realizadas con recursos del fondo se adjudicaron por licitación pública y que, en aquellos casos en los que no se sujetó al procedimiento de Licitación Pública, se acreditaron de manera suficiente los criterios en los que se sustentó la excepción, a fin de asegurar para el municipio las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que las obras ejecutadas con los recursos del fondo fueron compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que el municipio aplicó como máximo el 3,0% de la inversión asignada al FISM, en las obras realizadas del fondo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que el municipio destinó como máximo el 2,0% del total de los recursos para el programa de Desarrollo Institucional del fondo, el cual debe estar convenido entre los tres órdenes de gobierno y contener actividades encaminadas a su fortalecimiento administrativo e institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el impacto de los recursos, obras y acciones del fondo en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población del municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFISMFINAL_a.pdf Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa

Obra Pública	Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	Impacto Ecológico de las Obras	Gastos Indirectos	Desarrollo Institucional	Impacto de las Obras y Acciones del FISM
<ul style="list-style-type: none"> Comprobar que la obra pública ejecutada está amparada en un contrato debidamente formalizado y que se garantizó el cumplimiento de las condiciones pactadas. Verificar que los trabajos objeto del contrato se ejecutaron de acuerdo con el plazo y monto pactados y se aplicaron, en su caso, las penas convencionales por su incumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Comprobar que las adquisiciones están amparadas en un contrato o pedido debidamente formalizado y que se garantizó el cumplimiento de las condiciones pactadas. Verificar que los bienes adquiridos o servicios prestados se entregaron en los plazos pactados en los contratos o pedidos respectivos y, en su caso, se aplicaron las penas convencionales por su incumplimiento. 				
<ul style="list-style-type: none"> Comprobar que los pagos realizados están soportados en facturas y estimaciones, que los precios unitarios corresponden a los autorizados y que se amortizaron los anticipos otorgados. 					
<ul style="list-style-type: none"> Constatar que las cantidades de obra pagada correspondieron a la ejecutada, que las obras están concluidas y en operación y que cumplen con las especificaciones de construcción y de calidad. 					
<ul style="list-style-type: none"> Verificar que en las obras ejecutadas por Administración Directa por el municipio, se contó con el acuerdo de ejecución, que tuvo capacidad técnica y administrativa para su ejecución, que fueron entregadas a las instancias correspondientes para su operación y que se cuenta con la documentación comprobatoria del gasto. 					

Fuente: Elaboración propia con base en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010/Grupos/Gasto/Federalizado/MRFISMFINAL_a.pdf Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

Eficacia en el Cumplimiento del Programa de Inversión y en las Metas del FSM	Eficiencia en el Uso de los Recursos	Evaluación de los Objetivos			
<ul style="list-style-type: none"> Comprobar que el municipio ejerció con eficacia y oportunidad los recursos del FSM, en cumplimiento del programa de inversión del fondo. 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar la eficiencia en la aplicación de los recursos del FSM para procurar las mejores condiciones de costo y servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> Verificar que los recursos del FSM fueron evaluados por las instancias técnicas de evaluación federales y locales, con base en los indicadores, para determinar el cumplimiento de sus objetivos, metas y resultados. Adicionalmente, comprobar que los resultados de las evaluaciones fueron publicados en las respectivas páginas de Internet de las instancias de evaluación de las entidades federativas y de los municipios. 			
<ul style="list-style-type: none"> Verificar el cumplimiento de las metas establecidas en las obras. 		<ul style="list-style-type: none"> Comprobar que la SHCP y la dependencia coordinadora del fondo acordaron con las entidades federativas y, por conducto de éstas, con los municipios, las medidas de mejora continua para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos. 			
		<ul style="list-style-type: none"> Verificar que las instancias de evaluación y fiscalización de los ámbitos federal y local evaluaron el avance alcanzado en los aspectos en los que se destinan los recursos del FSM, en relación con los elementos o variables que se utilizan en la fórmula para la distribución de estos recursos en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. 			
		<ul style="list-style-type: none"> Verificar el cumplimiento de los objetivos del FSM. 			

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010/> Grupos/Gasto_Federalizado/MRFISMFINAL_a.pdf Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

“De las auditorías practicadas directamente por la ASF, se obtuvieron recuperaciones en el transcurso de la auditoria por 235.8 millones de pesos (recuperaciones operadas) y fueron determinadas recuperaciones probables por 403.7 millones de pesos, lo que da un total de 639.5 millones de pesos”

Observaciones Determinadas y Acciones Promovidas

Con las revisiones directas, la ASF determinó 1,583 observaciones, consideradas como resultados preliminares, lo cual significó un promedio aproximado de 21 por auditoría. Los entes auditados atendieron 1,212, el 76.6%, antes del cierre de las auditorías y como resultado de ese proceso quedaron pendientes de atenderse 371 observaciones.

Es importante destacar que se mantuvo el promedio de observaciones por auditoría; sin embargo, se elevó significativamente su atención, durante el periodo de las revisiones, por los entes auditados en relación con la Cuenta Pública de 2009, debido al papel más proactivo asumido por las áreas de auditoría durante la revisión.

Lo anterior ha incidido favorablemente en tres aspectos sustantivos de la práctica auditora impulsada por la ASF: una más eficiente operación por

parte de las áreas vinculadas con el manejo del fondo; la inserción de esquemas preventivos que corrijan prácticas inconsistentes en el manejo de los recursos; y, en el caso de las recuperaciones que se han reintegrado a la cuenta del FISM y de la disminución gradual de la emisión de Pliegos de Observación, el mejoramiento de los impactos del fondo al reducirse los tiempos de respuesta en la aplicación de los recursos que habían sido desviados de su objetivo central.

Recuperaciones, Operadas y Probables

De las auditorías practicadas directamente por la ASF, se obtuvieron recuperaciones en el transcurso de la auditoria por 235.8 millones de pesos (recuperaciones operadas) y fueron determinadas recuperaciones probables por 403.7 millones de pesos, lo que da un total de 639.5 millones de pesos; estas últimas constituyen el 7.9% del monto asignado (Universo Seleccionado) a los municipios auditados y el 10.9% de la muestra que se revisó.

Errores y Omisiones

En las observaciones pendientes de solventarse se determinaron errores y omisiones por 11.9 millones de pesos, que significan el 0.2% del universo seleccionado y el 0.3% de la muestra revisada de la información financiera que corresponden a omisiones, errores numéricos y de cálculo.

Se mostrarán algunas de las observaciones vinculadas con recuperaciones, las no relacionadas con recuperaciones, otras insuficiencias en la gestión del fondo y las relacionadas con transparencia del ejercicio, destino y resultados en la gestión.

En esta nota, se abordarán algunas de las observaciones vinculadas con recuperaciones y las no relacionadas con recuperaciones; posteriormente se concluirá con los dos apartados subsiguientes².

1. PRINCIPALES OBSERVACIONES VINCULADAS CON RECUPERACIONES

Las observaciones que originaron las recuperaciones determinadas fueron principalmente las siguientes:

- Obras y acciones fuera de los rubros establecidos para el fondo por la Ley de Coordinación Fiscal, por 194.9 millones de pesos, que representan el 30.5% del monto total de las determinadas, en 39 municipios.

Comentarios: Recordemos que de acuerdo al artículo 33 inciso a) de la Ley de Coordinación Fiscal, los rubros o etiquetas que tiene dicho fondo son: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejo-

ramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

- Obras y acciones que no benefician directamente a población en rezago social y pobreza extrema, 167.7 millones de pesos, que significan el 26.2% de las recuperaciones determinadas, en 29 municipios.

Comentarios: El objetivo de este fondo es atender a las necesidades de la población en situación de pobreza extrema y rezago social, por lo cual, se deberá atender a aquella que se encuentre dentro de los polígonos de pobreza previamente definidos, es decir, si existen zonas con mayor índice de esta condición pero no se encuentra definido dentro de los polígonos, pareciera que se debiera pedir una confirmación de criterio así como conservar toda la información que sustente el porqué se destinaron recursos a ese sector a fin de justificar que los mismos se encuentran en la situación a la cual va destinado este fondo.

- Falta de documentación comprobatoria del gasto y facturas que no reúnen requisitos fiscales por 128.0 millones de pesos, cantidad que representa el 20.0% de las recuperaciones determinadas. Esta omisión fue observada en 24 municipios

Comentarios: Como los recursos de este fondo son de naturaleza federal y éstos nunca pierden dicha condición además que tienen destino específico que atender, no obstante lo anterior cada gasto que se realice de estos recursos deberá estar debidamente sustentado de acuerdo a la normatividad federal y estatal correspondiente. Además los ejecutores del gasto deberán revisar que las facturas correspondientes guarden los requisitos fiscales contemplados en el Código Fiscal de la Federación y en su caso, en la miscelánea fiscal, tales como: RFC, domicilio, lugar y fecha de expedición, caducidad, etc.

² Existen otras observaciones, sin embargo se establecen las más recurrentes y de mayor impacto socio-económico.



- Traspasos de recursos del fondo a otras cuentas, reintegrados parcialmente, sin los intereses correspondientes, o no reintegrados, por 37.2 millones de pesos, lo que significó el 5.8% de las determinadas, en 21 municipios.
- Recursos no entregados, retenidos al municipio o retrasos en las ministraciones sin la entrega de los intereses correspondientes por las Secretarías de Finanzas o sus equivalentes de los Gobiernos Estatales, por 32.5 millones de pesos, que significaron el 5.1% de las recuperaciones determinadas, en 11 municipios.

Comentarios: De acuerdo a lo previsto por la normatividad correspondiente, estos recursos deberán administrarse en una cuenta bancaria única, sin incorporar otro tipo de recursos así como tampoco que estos recursos sean transferirlos a otras cuentas (por lo general se traspasa a cuentas de gasto corriente) y en caso de que por error se realicen los traspasos, se deberá de observar que los recursos sean reintegrados a la brevedad a la cuenta correspondiente así como los intereses que se hubieren generado durante el lapso correspondiente. De esta manera, la auditoría podrá observar dicha acción mas pareciera que no se podrá presumir que se ha generado un daño o perjuicio en contra del patrimonio de la federación, porque se encuentra subsanado con anterioridad.

Comentarios: En ocasiones las Secretarías encargadas de realizar la entrega de los recursos, condicionan la misma a efecto de que los municipios cumplan algún requisito administrativo. No obstante, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 32 segundo párrafo, es claro al establecer que estos recursos deberán entregar de manera ágil y directa, sin más limitaciones incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines del artículo 33. Sin embargo, si por alguna razón estos recursos no son enterados de acuerdo a lo establecido en dicha disposición, la Secretaría deberá entregar estos recursos incluyendo los intereses que se hubieren generado por el lapso correspondiente.

- Recursos ejercidos por encima de los límites establecidos para los Gastos Indirectos o el renglón de Desarrollo Institucional, así como pagos improcedentes en estos conceptos, por 19.9 millones de pesos, cantidad que representa el 3.1% de las determinadas; estas inconsistencias se registraron en 17 municipios.

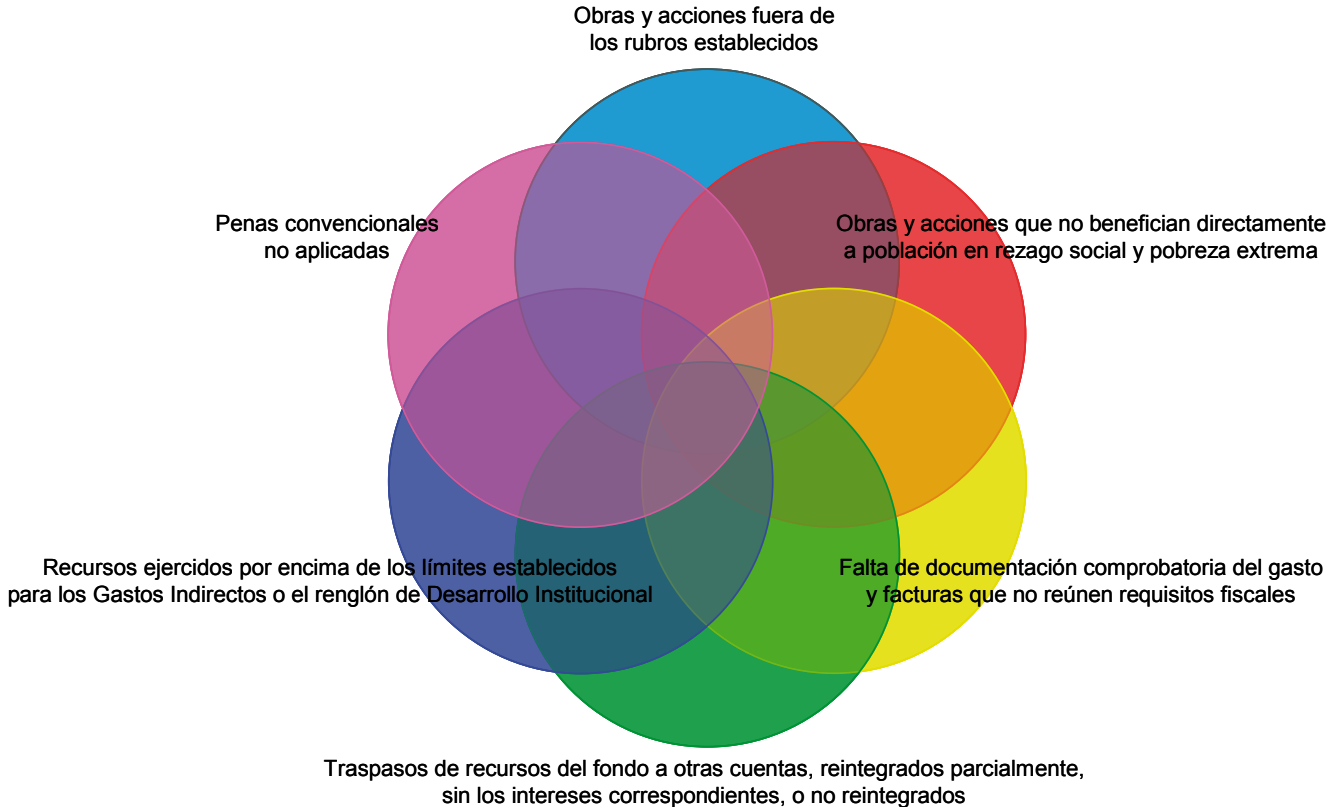
Comentarios: Recordemos que del PDI los recursos a destinar no pueden ser superiores a un 2% y de GI un 3%; además que para evitar este tipo de observaciones, ya que no se estipula qué se deberá entender por dichos rubros, se podrá pedir una confirmación de criterio por parte de la SEDESOL para ir de acuerdo a la normatividad y

con ello evitar las observaciones correspondientes.

- Penas convencionales no aplicadas; en este caso se determinaron recuperaciones por 1.5 millones de pesos, que representan el 0.2% del total, en 16 municipios.

Comentarios: No obstante que la federación transfiere recursos a los municipios para que éstos ejecuten de obras y acciones, éstas deberán apegarse a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, de acuerdo a lo previsto por el artículo 134 Constitucional.

OBSERVACIONES MÁS RECURRENTES POR LA ASF EN 2010



Fuente: Elaboración propia.

“Se recomienda que si existe duda sobre alguna obra a realizar se pida una confirmación de criterio a la SEDESOL, con el objetivo de evitar que se observen obras fuera de la apertura programática y por ende, fincamiento de responsabilidad resarcitoria”

2. PRINCIPALES OBSERVACIONES NO RELACIONADAS CON RECUPERACIONES

Además de las irregularidades que derivaron en recuperaciones con impacto económico, existieron otras observaciones que afectaron la calidad de la gestión, la transparencia y los resultados del FISM. Las más relevantes son las siguientes:

Control Interno

- La evaluación del control interno del FISM, en los municipios auditados, determinó la existencia de insuficiencias importantes en la gestión del fondo, las cuales ameritan estrategias de desarrollo institucional de los municipios, que los apoyen para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, administrativas y organizacionales, entre otras. En este sentido, más del 80.0% de los municipios auditados presentan un nivel regular o deficiente en la evaluación de su control interno.

Destino programático de los recursos

La Ley de Coordinación Fiscal establece el destino de los recursos del FISM y dispone que sus

recursos se apliquen en obras y acciones que beneficien directamente a población en rezago social y pobreza extrema, dentro de los diez rubros programáticos definidos al efecto.

El cumplimiento de este objetivo resulta insuficiente según los resultados de las auditorías efectuadas, en las cuales se determinaron las irregularidades siguientes:

- Existe una concentración de los recursos en acciones de pavimentación y obras similares (38.9% del total ejercido), lo cual contrasta con asignaciones menores en servicios básicos prioritarios, como agua, drenaje y letrinas, y electrificación, en los que únicamente se aplicó 7.6%, 4.1% y 8.2%, respectivamente, del gasto total.

Comentarios: Aunque la Ley de Coordinación Fiscal, dentro de la apertura programática establece que una de las diez etiquetas de destino es la “urbanización municipal” y dentro de este concepto se encuentra la pavimentación, se puede inferir que existen obras que son de mayor prioridad; es decir, que aunque pareciera que los recursos de este fondo se pueden utilizar en cualquiera del decálogo antes mencionado, se de-

quiera tomar en consideración aquellas obras que serán de mayor impacto positivo para el sector que se encuentra en dicha condición de pobreza y rezago social.

- Los recursos aplicados en rubros que no se encuentran en la Ley de Coordinación Fiscal ascendieron al 9.2% del total observado, en los 76 municipios auditados.

Comentarios: Aunque la Ley de Coordinación Fiscal, dentro de la apertura programática establece un decálogo de aquellos destinos que se deberán de tomar en consideración, pueden existir obras o acciones que de primera instancia parezca que no se apegan a los destinos, para lo cual, se recomienda que si existe duda sobre alguna obra a realizar se pida una confirmación de criterio a la SEDESOL, con el objetivo de evitar que se observen obras fuera de la apertura programática y por ende, fincamiento de responsabilidad resarcitoria, porque se presume un daño o perjuicio en contra de la Hacienda Federal.

- En las cabeceras municipales se aplicó el 45.8% de los recursos ejercidos; en este ámbito se encuentra el 56.4% de la población.

Lo anterior, si bien evidencia cierta proporcionalidad en la distribución del gasto en términos de la repartición geográfica de sus asentamientos, pone claramente de manifiesto el carácter concentrador que, en general, las autoridades manifiestan al planear la inversión de los recursos del FISM, que en la mayoría de los casos beneficia preferentemente a la población más demandante y también con mayores niveles de organización, en detrimento de los sectores que presentan mayores carencias y una mayor dispersión.

Además, si se atiende al destino de los recursos a población en rezago social y pobreza extrema, se tiene que la inversión en obras y acciones que

no beneficiaron a población en rezago social y pobreza extrema significó el 4.5% del total de recursos de la muestra de auditoría.

Si a esa cifra se suma la correspondiente a los recursos aplicados en renglones que no están previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, resulta que casi la décima parte de los recursos aportados en el fondo no atiende a los fines para los que fue creado.

Al FISM, al igual que a los demás fondos del Ramo General 33, en el ejercicio fiscal 2010, se le acotó al principio de anualidad en el presupuesto de egresos de la federación; sin embargo, la falta de una reglamentación adecuada y clara limitó fuertemente su aplicación dentro del proceso fiscalizador. Lo anterior, aunado a las insuficiencias que registran la mayoría de los municipios auditados en sus procesos de planeación, programación y ejercicio del fondo, se ha traducido en el hecho de que casi ninguno logre ejercer su asignación del fondo en el mismo año, por lo que su aplicación se extiende hasta muy avanzado el siguiente ejercicio.

En ese tenor, al 31 de diciembre de 2010 se ejerció el 83.1% de lo asignado para todos los municipios. En las fechas de realización de las auditorías (éstas se iniciaron a partir de mayo de 2011 y se extendieron hasta diciembre de ese año), de los 75 municipios auditados, 47 no habían aplicado el total de su asignación.

Ese desfase se traduce en el empalme del ejercicio revisado con el siguiente y ocasiona un círculo vicioso que retroalimenta el retraso en la aplicación de los recursos, que a su vez significa posponer los beneficios para la población y afecta la cultura sobre la transparencia en la gestión del fondo.

Desde la perspectiva de la fiscalización, el desfase en el ejercicio del gasto conlleva el riesgo



de que esos recursos, además de no beneficiar con oportunidad a la población objetivo, ya no se revisen, lo que crea una importante área de opacidad.

Obra pública

- Se visitaron 3,213 obras como muestra de auditoría, de las cuales el 98.6% estaban terminadas; el 1.1% en proceso; el 0.2% fueron suspendidas y el 0.1% canceladas.
- Respecto de la situación operativa de las obras terminadas el 96.6%, en general, opera adecuadamente, el 1.7% lo hace deficientemente y el 1.7% no opera.

Satisfacción de los beneficiarios de las obras de la muestra de auditoría

- En el 82.7% de las obras de la muestra de auditoría que se encuentran terminadas, los beneficiarios mostraron en general sus expectativas cumplidas, en virtud de que atienden

necesidades básicas. En los casos en que no fue así, esto se debió principalmente a que las obras no operaban, lo hacían con insuficiencias o tenían algunas deficiencias constructivas.

Participación social

La Ley de Coordinación Fiscal dispone que la población beneficiaria del FISM participe en la planeación, programación, ejecución, vigilancia, seguimiento y evaluación del fondo, aspecto que constituye uno de sus elementos estratégicos fundamentales.

Ese proceso observa avances, pero es insuficiente todavía el cumplimiento pleno de esa estrategia, como lo manifiestan los indicadores siguientes:

- En el 92.0% de los municipios en donde se revisó este fondo existe un órgano de planeación en el que participan representantes de las colonias y localidades; dicho órgano es generalmente el Comité para la Planeación

del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y, en algunos casos, es el Consejo de Desarrollo Social Municipal (CDM).

- El 77.3% de las obras y acciones de la muestra auditada fueron autorizadas por el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o similar; las obras e inversión restantes se deciden al margen de un proceso participativo de la población, por las autoridades o los funcionarios municipales.
- El COPLADEMUN, si bien está constituido formalmente en el 88.0% de los municipios auditados, solamente en el 37.3% de éstos sesionó regularmente con tres o más reuniones en el año; el 26.7% sesionó dos veces; el 21.3% lo hizo sólo una vez en el año y el 14.7% restante no sesionó.
- El número de representantes sociales que participaron en las sesiones del COPLADEMUN es muy variable. Los que tuvieron de 1 a 5 participantes de la sociedad fueron el 17.3%; de 6 a 14, el 25.4% y con 15 o más, el 32.0%; el 25.3% restante corresponde a los municipios que no proporcionaron información sobre su número de representantes.
- El 36.2% de las obras de la muestra de auditoría no disponía de solicitud de la comunidad para su ejecución.
- En el 75.6% de las obras terminadas existía acta de entrega-recepción a la comunidad.
- El COPLADEMUN o su similar operan fundamentalmente en la fase de programación de las obras e inversiones del fondo; en el seguimiento del ejercicio su participación es menor y no realizan evaluaciones sobre los resultados e impactos del fondo.

Desarrollo institucional

El desarrollo institucional, como concepto de gasto del FISM, fue diseñado para apoyar a los municipios en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, organizacionales y administrativas, entre otras, a fin de que realicen una adecuada gestión del fondo.

Los objetivos de esa estrategia no se han alcanzado, como lo expresan las insuficiencias en la calidad de la gestión del FISM, que se manifiestan en los resultados de las auditorías y que tienen su origen principalmente en las debilidades de las capacidades técnicas, administrativas y organizacionales de los municipios en la que resalta la información siguiente:

- El 41.3% de los municipios auditados no ejercieron recursos del FISM en el rubro, a pesar de que tienen insuficiencias en la gestión del fondo.

Comentarios: Aunque es optativo que los municipios destinen hasta el 2% de los recursos de este fondo en dicho rubro, es importante que se realicen los mayores esfuerzos para contar con personal cualificado para el manejo de estos recursos y con ello optimizar su administración, ejecución, vigilancia, entre otros.

- El 43.2% de los municipios que ejercieron recursos en ese concepto no convinieron para la aplicación de los mismos, un programa de desarrollo institucional con el Ejecutivo Federal, por medio de SEDESOL, y con el Ejecutivo Estatal, estrategia que busca la conjunción articulada de esfuerzos para apoyar el desarrollo institucional municipal.

Comentarios: Como ya se comentó, el ejercicio de estos recursos a este rubro es optativo sin embargo, si se decide por utilizarlos se deberá dar

“Es plausible que de los recursos que se otorgan a un municipio se incrementen con otros, a fin de contar con mayor y mejor cobertura de obras y acciones, lo que conlleva a una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos”

la formalidad correspondiente que menciona la Ley de Coordinación Fiscal; quiere decir que si un municipio optara por no utilizar los recursos a este rubro pudiera no ser observable, de manera contraria si se decide utilizar pero no se realiza el convenio correspondiente será observable.

- El 36.4% de los municipios que ejercieron recursos del fondo en desarrollo institucional lo hicieron en conceptos que no se corresponden con los objetivos de este rubro, por lo cual fue nulo o mínimo su impacto en el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de los municipios para mejorar la capacidad de gestión del FISM.

Comentarios: Cuando se ejercen los recursos procedentes de gasto federalizado y no se tiene claro qué se deberá entender por dicho concepto, es necesario solicitar a la SEDESOL una opinión o confirmación de criterio sobre las acciones a emprender, esto a efecto de evitar posibles observaciones y posteriormente fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

3. OTRAS INSUFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL FONDO

- En 34 municipios no se implementaron mecanismos para dar a conocer a la población los objetivos, la normativa y la estrategia del FISM, lo que limitó su participación en el fon-

do e incidió en el hecho de que se solicitaran obras y acciones que no se pueden realizar con sus recursos.

Comentarios: Resulta trascendental que para la ejecución y aplicación de dichos recursos se observen y se lleven a cabo las disposiciones normativas correspondientes; sobre todo cuando se trata de dar a conocer a la población los recursos que se tienen, las obras a ejecutar, las metas, etc., pareciera una disposición fácil de cumplir. Esto es, pareciera que con una lona impresa con los datos antes mencionados y se exhiba en el lugar de la obra bastaría, o bien, publicarlo en el periódico de mayor circulación de la localidad.

- En 59 municipios no se dispone de información actualizada sobre los déficits de servicios e infraestructura básica, y de estudios sobre las zonas y grupos de mayor rezago social, que apoyen la planeación de las inversiones del fondo; éste fue un factor que influyó en la asignación del 38.9% del monto ejercido del FISM al rubro de urbanización en los 75 municipios, en contraste con lo asignado a los rubros de agua potable, drenaje y letrinas, y electrificación, cuya inversión fue sólo del 7.6%, 4.1% y 8.2%, respectivamente.

Comentarios: Es necesario que todas las administraciones municipales tuvieran, entre otros, un re-



gistro de aquellas zonas de mayor vulnerabilidad, así como de los conceptos por los cuales se consideran vulnerables, a fin que cuando los recursos sean ministrados, ya se cuente con dicho avance y sea más fácil y rápido la ejecución de obras y acciones; además que se podrá cumplir con el espíritu de este fondo que es mejorar la calidad de vida en las zonas con mayor rezago social y pobreza extrema.

- En 21 municipios que presentaron información, el 18.0% de la inversión del FISM, se mezcló sus recursos con otras fuentes de financiamiento, lo que permite potenciar los efectos de los recursos del fondo.

Comentarios: *Es plausible que de los recursos que se otorgan a un municipio se incrementen con otros, a fin de contar con mayor y mejor cobertura de obras y acciones, lo que conlleva a una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos, en especial los más necesitados. No obstante, hay que tener cuidado con que la mezcla de recursos sea factible.*

- En general existen debilidades en la capacidad técnica para formular los proyectos para las obras del fondo, ya que no se dispone de personal especializado, ni del equipo necesario, por lo que éstos son realizados con retraso, no tienen la calidad necesaria y registran modificaciones sustantivas durante el ejercicio;
- La gestión del proceso de ejecución de las obras y acciones registró debilidades originadas principalmente por el desconocimiento o inadecuada interpretación de la normativa en materia de obra pública, la reducida disponibilidad de personal y otros recursos, así como por una inadecuada coordinación entre las áreas de las administraciones municipales participantes en dicho proceso;

Comentarios: *Para las dos observaciones anteriores, se pudiera implementar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI), a fin de fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los municipios para mejorar la capacidad de gestión del FISM.*

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa

- La supervisión es, en general, insuficiente, dada la limitada plantilla de personal y otros medios; incide también el difícil acceso a las localidades y las condiciones geográficas de los municipios rurales, lo que influyó en la presencia de trabajos de mala calidad, sin que se hubieran hecho efectivas las garantías por defectos y vicios ocultos; esto también determinó la existencia de obras inconclusas y conceptos pagados y no ejecutados.

Comentarios: Para poder dar seguimiento adecuado a las obras realizadas y con ello asegurar que cuenten con la calidad necesaria y pactada, así como que se encuentren concluidas y que la realización de estas actividades no generen gastos adicionales al municipio, se pudiera utilizar el porcentaje permitido por la Ley de Coordinación Fiscal (gastos indirectos) para la supervisión de la obra.

4. TRANSPARENCIA DEL EJERCICIO, DESTINO Y RESULTADOS EN LA GESTIÓN

- El 48.0% de los municipios no difundieron a su población, al final del ejercicio, las obras y acciones realizadas, su costo, ubicación, metas y beneficiarios alcanzados.

Comentarios: De la observación anterior, es importante que para dar continuidad con los procesos de transparencia en la aplicación de los recursos, se observen y realicen las gestiones que indican las disposiciones normativas correspondientes; sobre todo cuando se trata de dar a conocer a la población los recursos que se tienen, las obras a ejecutar, las metas, etc., pareciera una disposición fácil de cumplir. Esto pudiera consistir en colocar una lona impresa con los datos antes mencionados y se exhiba en el lugar de la obra a realizar, o bien, publicarlo en el periódico de mayor circulación de la localidad.

- El 8.0% de los municipios no envió a la SHCP ningún informe trimestral sobre el ejercicio y destino del FISM, en el denominado formato único; el 34.7% remitió alguno de los informes, y el 57.3% reportó los cuatro documentos.

Comentarios: Es muy importante que los municipios cumplan con dicha disposición, ya que de esta manera se proporcionan las herramientas para que la autoridad federal conozca el avance de las obras a realizarse, sus beneficiarios, etc.; así como de la aplicación de los recursos.

- El 73.4% de los municipios no envió a la SHCP ninguna información sobre los indicadores de desempeño del FISM; el 17.3% remitió alguno de los indicadores, y únicamente el 9.3% reportó todos los indicadores.

Comentarios: Recordemos que el indicador a enterar es el que corresponde a **Municipios que redujeron masa carencial**, que deriva en los siguientes: municipios que informan uso del FAIS, recursos invertidos en servicios básicos, recursos invertidos en integración y desarrollo, recursos invertidos en urbanización y recursos propios complementarios; éstos permitirán medir el avance de los objetivos y su impacto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Si bien el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal tiene una importancia destacada en los municipios del país tanto por su peso financiero como por su orientación estratégica, al permitir la ejecución de aproximadamente 100 mil obras de infraestructura anualmente y beneficiar a las comunidades y a los grupos sociales que presentan las mayores carencias, lo cierto es que las autoridades no marchan a la par de su significación y mantienen insuficien-

“Es recurrente la falta de orientación del esfuerzo institucional municipal para hacer congruente, racionalizar y armonizar las carencias que presentan las distintas comunidades y la población, con la distribución programática de la inversión y la distribución geográfica que se hace de los recursos del fondo”

cias apreciables que marcan diferencias no sólo en su aprovechamiento como agente impulsor del desarrollo de las regiones, sino en cuestiones elementales como la gestión administrativa y técnica del fondo.

- Así, por diversas circunstancias, entre las que destaca la falta de profesionalización de los cuadros asociados a su operación y manejo, persisten niveles bajos en la calidad de su gestión, por lo que los resultados y efecto en la reducción gradual de la pobreza y de sus necesidades aún no son claramente palpables; además, los niveles de transparencia dejan mucho que desear y se ubican lejos del horizonte exigible y el involucramiento de la población receptora de los beneficios es más bien escasa y superficial.
- Es persistente en los municipios la ausencia y, en muchos casos, insuficiente la existencia de un marco fiscal que favorezca la captación de recursos propios, y endémica la debilidad de las finanzas de la mayoría de los municipios del país. Esta condición, aunada

al escaso nivel de desarrollo que los caracteriza, especialmente a aquellos donde predomina la población indígena y rural, crea un ambiente donde resulta muy difícil impulsar obras de infraestructura y servicios básicos para impulsar y sostener un desarrollo y crecimiento consistente.

- A esta condición, se agrega la alta demanda y la exigencia social por una amplia gama de acciones y obras fuera del alcance de la composición programática que permite la Ley de Coordinación Fiscal y que en conjunto limitan el efecto que una orientación más adecuada de los recursos del fondo podría producir.

Lo anterior implicó que, directa o indirectamente, una proporción significativa de los recursos ejercidos asociados al FISM se relacionaran con esta inconsistencia.

- No es aventurado señalar que las debilidades de los municipios se asocian estrechamente con sus carencias técnicas, administrativas y con el propio entorno social y político que los

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa

caracteriza, y que éstas, en su conjunto, determinan en gran medida, la calidad de la gestión que habrá de permear la eficacia y la eficiencia en el manejo general del fondo y determinar su efecto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población a la que está destinado.

- Otro problema estructural del fondo lo constituye la falta de profesionalización de los cuadros técnicos vinculados a su manejo. En efecto, cada tres años, con el cambio de las administraciones municipales, se pierde una gran parte de la experiencia laboral alcanzada con el impulso formativo obtenido tanto en el personal como en el desarrollo de sus capacidades institucionales.
- Esta problemática, adicionalmente, dificulta y limita la evaluación del fondo y sus procesos debido a la pérdida de documentación, a la falta de conocimiento de la normativa o a la inexperiencia del personal sobre los aspectos básicos de la gestión del fondo; adicionalmente, incide en la falta de sistematización de los servidores públicos para informar a las diferentes instancias sobre el comportamiento, la evolución y los impactos a los que están obligados.
- En general, es recurrente la falta de orientación del esfuerzo institucional municipal para hacer congruente, racionalizar y armonizar las carencias que presentan las distintas comunidades y la población de un territorio determinado, con la distribución programática de la inversión y la distribución geográfica que se hace de los recursos del fondo.
- La participación social tiene su mayor expresión en las fases de selección y programación y presenta una menor presencia en los de seguimiento y control, y están prácti-

camente ausentes en la etapa de evaluación. Esta última está incluso ausente en la mayoría de los propios órganos municipales responsables de la gestión del FISM, donde éstos operan básicamente durante las primeras etapas reduciendo de manera importante su participación en las etapas complementarias; en este sentido, estos órganos, ante su inoperancia, tienen una existencia más formal y burocrática que efectiva.

- En términos generales, el proceso de transparencia determinado en la normativa del fondo no se atiende en la dimensión prevista, por lo que mantiene un alcance reducido; el principal instrumento previsto con que cuenta el fondo que se alimenta con los informes trimestrales que los municipios deben proporcionar, a través de las entidades federativas, para vigilar y evaluar el destino de los recursos de manera permanente no se cumple o se cumple de manera inconsistente (8.0% de los municipios fiscalizados); la información que se proporciona carece del detalle y la calidad necesaria y, con frecuencia, difiere significativamente de los registros contables de los municipios y de su Cuenta Pública (69.3% de los municipios revisados).
- Es importante que se tomen medidas para revisar, actualizar y, de ser necesario, ampliar o readecuar los indicadores de resultados establecidos por la SHCP, con una orientación que permita dimensionar y facilitar ejercicios efectivos de evaluación y con el alcance preciso que requiere este importante instrumento de financiamiento.
- Otro factor decisivo y necesario para el cumplimiento de los alcances del FISM lo constituye el fortalecimiento de los mecanismos que propicien una verdadera y efectiva cultura de transparencia y rendición de cuentas.