

# **¿Cómo ejercen recursos y rinden cuentas los municipios?**

- **El caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33-**



**Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.  
(CIDAC)**

**Autoras:**

**Mariana García**

**Con la participación de Vivian Bronsoler**

**Reporte para CCS-CIESAS**

## **I. Introducción**

La relación entre los gobiernos locales y la Federación se ha transformado durante los últimos 25 años. El proceso de descentralización que ha venido experimentado el gobierno desde hace algunos años ha hecho de los gobiernos estatales y municipales actores centrales en el mapa político-administrativo de país. A este nivel de gobierno y en términos de política pública, los gobiernos locales recaudan, reciben transferencias de la Federación, contratan deuda y ejercen recursos con el fin de prestar servicios públicos y satisfacer las demandas de los ciudadanos.

De esta manera, la capacidad de gasto de los gobiernos locales ha incrementado de manera importante en los últimos años. Los gobiernos estatales han duplicado su gasto en apenas 15 años y los gobiernos municipales han ganado más autonomía y recursos en los últimos cinco lustros. Es indudable que los gobiernos locales se han convertido en actores fundamentales en el proceso de modernización y desarrollo del país.

Desde su creación en 1998, el Ramo 33 (Aportaciones Federales) ha representado una de las expresiones más claras del federalismo al descentralizar hacia las entidades federativas y los municipios responsabilidades en cuanto al ejercicio y vigilancia de recursos en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, entre otros.

Uno de los ocho Fondos que integran el Ramo 33, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), está destinado al financiamiento de obras y acciones sociales básicas para las comunidades en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Este Fondo junto con el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. son los únicos dos fondos federales del Ramo que administran y ejercen directamente los municipios.

El enfoque de este estudio está centrado en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) destinado a la provisión de servicios tales como: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electricidad rural y de colonias pobres, caminos rurales, urbanización municipal, infraestructura básica educativa, en salud y productiva rural (Art. 33, LCF). Por lo tanto, este Fondo se constituye como una de las bases del desarrollo para la población en pobreza extrema y rezago social que habita en los municipios de país. Su importancia radica en la influencia que tienen las condiciones del área geográfica de una comunidad sobre el bienestar de los individuos y la reducción de la pobreza.

El municipio es la unidad de análisis de este estudio por tres razones fundamentales: 1) el municipio es el nivel de gobierno más cercano a las necesidades y demandas de la gente, 2) a partir del proceso de descentralización, los municipios han adquirido responsabilidades

como administradores y prestadores de servicios públicos básicos y, 3) existe un abandono de la gestión pública municipal<sup>1</sup> que se ha traducido en una reducida capacidad administrativa y en menor transparencia y rendición de cuentas.

Este proyecto acompaña el proceso de asignación, ejercicio y rendición de cuentas del FISM a nivel municipal para entender las deficiencias en la administración y vigilancia de recursos públicos federales.

## **II. Problema central: Descentralización y Rendición de Cuentas**

Este proyecto está vinculado de manera directa con dos temas: por un lado, la eficiencia del gasto público federal ejercido por municipios y, por el otro, la rendición de cuentas de los municipios hacia la Federación.

Con el proceso de descentralización los municipios del país han adquirido la responsabilidad de ejercer recursos públicos federales que, en el caso de las Aportaciones Federales, tienen gasto condicionado. Sin embargo, no se ha demostrado la capacidad de los municipios de ejercer de manera eficiente los recursos destinados a proveer de servicios a la población y satisfacer demandas sociales básicas.

Los municipios no rinden cuentas a la Federación y a los ciudadanos sobre el ejercicio de estos recursos “etiquetados”, como está establecido en la ley. Además, no existen los mecanismos para evaluar cómo el gasto incide sobre la calidad de vida de los habitantes de municipios en pobreza extrema y rezago social. La falta de transparencia sobre el uso de los recursos obstaculiza también la rendición de cuentas hacia los ciudadanos para que estos puedan evaluar a sus gobiernos municipales.

Este proyecto analiza la asignación del FISM de la Federación a los estados y de estos a los municipios, así como el proceso que se sigue en el municipio para ejercer el recurso. Posteriormente, se estudia la labor de rendición de cuentas municipal y la fiscalización de esos recursos de origen federal.

La labor de transparentar el gasto público de origen federal permite evaluar una etapa del proceso de descentralización y se erige como parte del principio de gobernabilidad democrática y eficiencia presupuestal. En un contexto de recursos públicos escasos, el gobierno se enfrenta al reto de hacer más con menos para satisfacer las necesidades de un país en desarrollo. La transparencia en el gasto público municipal permite que los

---

<sup>1</sup> Tan sólo 8 de cada 100 empleados públicos laboran en el nivel municipal, mientras que 37% lo hacen a nivel Federal y 55% en el estatal. *Datos del INEGI.*

ciudadanos participen en el proceso de vigilancia y verificación de la eficiencia del gasto, faculta a la administración federal para evaluar la eficiencia de los gobiernos municipales en el uso de recursos de origen federal e incentiva al gobierno municipal a gastar de una manera más responsable en obras y acciones que beneficien a la población viviendo en pobreza extrema.

### **III. Información de la organización monitora**

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada al análisis y propuesta de políticas públicas viables para el desarrollo para el desarrollo democrático y económico de México. La institución promueve el debate libre, abierto y plural en la búsqueda de: i) Estado de derecho y democracia, ii) Economía de mercado, iii) Desarrollo social y, iv) Fortalecimiento de la relación México-EE.UU.

CIDAC es una organización consultora de la sociedad mexicana que ofrece los resultados de su trabajo al público en general, para participar en la toma de decisiones del Congreso y de los tres niveles de gobierno. Desde 1984, por medio de la publicación de libros, artículos de opinión, monografías y una activa presencia en medios de comunicación, CIDAC aporta insumos para el debate público y la toma de decisiones gubernamentales.

Con libros como *“Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México”* (1995), *“La disputa por los recursos. Reforma fiscal, federalismo y política social”*, (2001) y *“De la descentralización al federalismo. Estudios comparativos sobre el gobierno local en México”* (2003), CIDAC ha estudiado las limitantes del proceso de descentralización y la falta de correspondencia con el arreglo federal vigente y deseable.

Ahora, gracias al apoyo del Banco Mundial y CIESAS y con el ánimo de continuar estudiando los temas de federalismo y descentralización, este estudio busca comunicar las responsabilidades y retos que enfrentan los municipios en la administración y rendición de cuentas de recursos federales. Un estudio empírico que analice la legislación vigente y entienda de primera mano las limitantes a las que se enfrentan los municipios permitirá a otros ciudadanos incorporarse a las tareas de vigilancia y monitoreo del gasto público así como exigir a sus gobiernos una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos.

#### **IV. Descripción del proyecto de contraloría social y justificación**

Este proyecto traza la trayectoria del FISM desde la Federación hasta el municipio y, posteriormente, el proceso de fiscalización y rendición de cuentas sobre el gasto y resultados de la aplicación del recurso, que parte del municipio y termina en la Federación

Para cumplir con lo anterior se analiza la normatividad existente para la asignación, ejercicio, rendición de cuentas y fiscalización del Fondo para la Infraestructura Social Municipal de Ramo 33. Esto se complementa con un estudio de campo en algunos municipios de las diferencias administrativas en el ejercicio y la rendición de cuentas de los recursos federales del Fondo.

¿Qué tan equitativa es la asignación del recurso de la Federación a los estados? ¿De estos a sus municipios? ¿Y finalmente, de los municipios a las comunidades en condiciones de pobreza extrema y rezago social? ¿Cómo se gasta el dinero del Fondo dentro de los municipios? ¿El FISM se asigna a los rubros contenidos en la Ley y se distribuye a las comunidades en condiciones de pobreza extrema y rezago social? ¿Qué tan efectiva es la rendición de cuentas de los municipios a la Federación respecto de estos recursos federales? ¿Cómo funciona la labor de la fiscalización de la Federación y los estados respecto al FISM y los fondos del Ramo 33? ¿Cómo impacta el modelo de presupuesto por resultados y las nuevas reformas al gasto público sobre la eficiencia y rendición de cuentas del Fondo? Son las preguntas fundamentales que este proyecto busca responder.

En el sentido en que este estudio aproxime respuestas coherentes a estas preguntas, se contribuirá al entendimiento de los rezagos existentes a nivel administrativo en los municipios, así como a la necesidad de generar un nuevo marco normativo que exija transparencia a los municipios en su calidad de espacios políticos con nuevas atribuciones, pero también con nuevas responsabilidades.

#### **V. Objetivos del proyecto**

El principal objetivo de este proyecto es analizar el proceso de descentralización de recursos federales, a través del FISM del Ramo 33. Para ello, el estudio se enfoca en tres etapas: i) asignación del Fondo, ii) ejercicio del recurso y, iii) rendición de cuentas y fiscalización.

Los objetivos específicos del proyecto son:

1. Ubicar lagunas en la legislación federal que impiden la correcta administración del Fondo, y sobre todo, abren espacios para el uso discrecional de recursos y la falta de rendición de cuentas.
2. Entender las deficiencias administrativas de algunos municipios del país a través de entrevistas directas con funcionarios municipales.
3. Analizar el marco normativo para la rendición de cuentas y las nuevas reformas en materia de gasto público.
4. Generar propuestas para fortalecer la cultura de la rendición de cuentas al interior de los municipios.
5. Fortalecer la contraloría social en el uso y vigilancia de recursos públicos federales a nivel municipal para propiciar la eficiencia del gasto.

## VI. Metodología

En el estudio se realizó trabajo de campo en 6 estados y 12 municipios (2 municipios por estado). Los criterios de selección para la muestra cualitativa fueron: a) gobierno dividido o unido por partido político en el poder y b) grado de marginación de los municipios.

Estado	Municipios	Partido en el gobierno municipal	Grado de marginación (CONAPO)
Morelos (PAN)	Tepoztlán	PRD+PT+Cooperación	Baja
	Tlalnepantla	PRD+PT+Cooperación	Alta
Querétaro (PAN)	Tequisquiapan	PRD	Baja
	Cadereyta de Montes	PRI+PVEM	Alta
Guerrero (PRD)	Iguala de la Independencia	PRD	Baja
	Ayutla de los Libres	PRD	Muy Alta
Michoacán (PRD)	Uruapan	PAN	Baja
	Maravatío	PAN	Alta
Puebla (PRI)	Atlixco	PRI+PVEM	Baja
	Ocoyucan	PRI+PVEM	Alta
Hidalgo (PRI)	Mineral del Monte	PRI	Baja
	Huasca de Ocampo	PAN	Alta

Para el estudio del proceso de descentralización de recursos federales a nivel municipal en las tres etapas: asignación, ejercicio y, fiscalización y rendición de cuentas se emplearon tres métodos de investigación:

*1) Análisis de la legislación vigente a nivel federal y estatal*

Leyes federales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008 (PEF)
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF)
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFS)
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

Leyes estatales:

- Ley Orgánica Municipal para los estados de la muestra (sin incluir Querétaro)
- Ley de Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro (equivalente a Ley Orgánica Municipal)
- Ley de Fiscalización Superior para los estados de Querétaro, Michoacán y Guerrero
- Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo
- Ley del Órgano de Fiscalización del Estado de Puebla
- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos para los seis estados de la muestra
- Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla

Nuevas reformas en materia de gasto público y fiscalización:

- Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2007
- Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal 2007
- Reformas constitucionales en materia de gasto público 2008

Acuerdos, Decretos y Lineamientos Generales emitidos por la SEDESOL o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de asignación por fórmula, evaluación y reporte de uso de los recursos federales o particularmente del FISM.

## 2) *Entrevistas semiestructuradas*

Con funcionarios federales:

- Melina Castro Urquiza. Subdirectora de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (marzo 2008)
- C.P. Francisco A. Ordaz Hernández. Director de Auditoría de Recursos Federales Transferidos “B” de la Auditoría Superior de la Federación (agosto 2008)

Con Auditores de los Entidades de Fiscalización Superior Estatal:

- Entrevista con Auditores Especiales Municipales o de Fiscalización a Municipios en las Entidades Superiores de Fiscalización de los seis estados de la muestra (junio-julio 2008).

Con funcionarios municipales:

- Entrevistas con Contralores Municipales y Directores de Obra Pública en los 12 municipios de la muestra. En algunos municipios se entrevistó también a Tesoreros, Secretarios y Contadores.

## 3) *Solicitudes de información*

- A la SEDESOL vía el IFAI
- A los Órganos de Fiscalización Superior de los estados de la muestra vía su portal de transparencia en línea

## **VII. Resultados**

### **VII.1 La asignación del FISM: incentivos perversos y mecanismo ineficiente**

La asignación presupuestal para los ocho Fondos que forman parte del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) viene contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación como parte del Gasto Programable en el rubro de Gasto Federalizado.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) junto con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) son los dos principales recursos descentralizados del Ramo 33 que se van directamente a los municipios para que ellos los



administren. Ambos reciben casi la misma cantidad de recursos del Ramo de Aportaciones Federales y se encuentran entre los cuatro Fondos más importantes después de los de Educación y Salud.

En un periodo de 10 años, desde la creación del Ramo 33 en 1998, se ha duplicado la transferencia de recursos al FISM, lo cual habla de la importancia del Fondo para las finanzas públicas. Tan sólo para el ejercicio fiscal del 2008 se asignaron 33.65 mil millones de pesos para el FISM.

Las principales disposiciones jurídicas que rigen el funcionamiento del FAIS en el ámbito federal, tanto en su asignación estatal como municipal, están contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, en los lineamientos y reglas emitidas tanto por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como en las disposiciones anuales contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las disposiciones particulares que hacen referencia a la entrega de recursos a las haciendas municipales se encuentran en ordenamientos y leyes de carácter estatal.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuye el recurso entre los estados aplicado una fórmula que mide el Índice Global de Pobreza (IGP) de los hogares conformado por brechas de necesidades básicas relacionadas con: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (Art. 34, LCF). Con estos datos se obtiene la Masa Carencial Estatal, a través de la cual se distribuye el recurso entre los estados. Por lo tanto, la distribución del FISM se realiza en función de la proporción que corresponde a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional. La base de datos para calcular esta fórmula es con la Muestra Censal (cuestionario ampliado) del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI.

Los Estados deben ahora distribuir el recurso del FISM entre sus municipios empleando dos vías: la misma fórmula que la Federación aplicó con ellos (fórmula original del Art. 34, LCF) o bien, si carecen de la información necesaria pueden usar una fórmula alternativa (contenida en el Art. 35 de la LCF). Esta fórmula alternativa resulta de la suma ponderada de cuatro indicadores<sup>2</sup>. Sin embargo, no contiene el mismo rigor metodológico en el cálculo que la fórmula original.

---

<sup>2</sup> 1. Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición; 2. Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación; 3. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y 4. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

La SEDESOL publica en enero de cada año el Acuerdo para dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas de distribución del FISM entre sus municipios. En ese Acuerdo la SEDESOL reconoce que, incluso para aplicar la fórmula alternativa con las variables más recientes de rezago social, el *II Censo de Población y Vivienda 2005 no incluye toda la información necesaria*, “por lo que es necesario realizar la distribución a partir de la información del *XII Censo General de Población y Vivienda de 2000*”.<sup>3</sup> Este es un reconocimiento implícito de la Federación de la falta de información actualizada y certera para que los estados calculen la distribución hacia sus municipios.

En los seis estados visitados en el trabajo de campo, la fórmula empleada para distribuir el FISM entre los municipios fue la siguiente:

- Fórmula original: Michoacán, Hidalgo, Puebla y Morelos.
- Fórmula alternativa: Querétaro, Guerrero.

Cabe mencionar que de los cuatro estados que emplean la fórmula original, los únicos dos que reportan la fuente consultada para el cálculo (Michoacán e Hidalgo) hacen referencia a dos bases de datos diferentes. Esto nos habla de la gran divergencia en el contenido de las bases de datos y la discrecionalidad que existe en los estados para distribuir el recurso hacia sus municipios.

Cuando el recurso llega a los municipios, los ayuntamientos son los encargados de ejercer el recurso ateniéndose a los rubros dispuestos en la Ley de Coordinación Fiscal y a la focalización del mismo hacia a las comunidades en condiciones de pobreza extrema y rezago social. Sin embargo, a partir de este punto el proceso se torna mucho más discrecional dada la inexistencia de un mecanismo formal de asignación (fórmula).

La decisión de gasto del FISM se hace en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), el órgano rector del proceso de planeación en el municipio. Se trata de un *sistema municipal de planeación democrática que comprende órganos y mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados*

---

<sup>3</sup> ACUERDO que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas de distribución entre los municipios, de las aportaciones federales previstas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008. *Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación*. Martes 15 de enero de 2008.

*de la sociedad y la población en general forman parte activa en el proceso de Planeación del Desarrollo Municipal.*

Esto significa que la planeación de las obras y proyectos a financiar por el FISM son coordinadas desde este órgano de planeación y decisión social. Los ordenamientos para el funcionamiento, estructura y operación de los COPLADEMUN se encuentran estipulados en la *Ley de Planeación Estatal* y en la *Ley Orgánica Municipal* para cada estado<sup>4</sup>, además de los reglamentos propios de cada uno de ellos, por lo que existen diferencias en su conformación. El Presidente de este Comité en todos los casos es el Presidente Municipal.

***Las funciones del COPLADEMUN respecto al FISM son cinco específicamente:***

- Efectuar la promoción de los objetivos, estrategias y programas de acción del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- Promover e impulsar la organización social en la planeación y desarrollo de los programas y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- Analizar y priorizar las obras y acciones a realizar con los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con base en propuestas que realicen las comunidades a través de los representantes comunitarios.
- Participar en el seguimiento de las obras seleccionadas.

**Problemas en la asignación del FISM:**

- La asignación del recurso está directamente relacionada con el grado de pobreza que tienen los estados y los municipios del país (en caso de que se aplique la fórmula original). Esto genera un incentivo perverso a la pobreza en los municipios para seguir recibiendo más de un recurso que representa, en muchos casos, una de las principales fuentes de ingreso para la hacienda pública municipal.
- El cálculo de la Masa Carencial Estatal y Municipal<sup>5</sup> es complejo y no siempre se cuenta con la información para determinarlo. Esto permite el empleo de la fórmula alternativa para distribuir el recurso en municipios y favorece la discrecionalidad en la asignación.

---

<sup>4</sup> Para este estudio se revisaron las leyes mencionadas en los estados que formaron parte de la muestra del trabajo de campo.

<sup>5</sup> El cálculo de la Masa Carencial viene contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal. Primero, se calcula la el Índice Global de Pobreza (IGP) conformado con brechas de necesidades básicas de los hogares relacionadas con: ingreso per cápita, nivel educativo promedio, espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. El IGP del Hogar se ajusta y sirve para calcular la Masa Carencial de los Hogares en Pobreza Extrema de un Estado, que al sumarse dan lugar a la Masa Carencial Estatal. Para calcular la Masa Carencial Municipal se emplea el método anterior pero desagregado a nivel municipal.

- El empleo de la fórmula alternativa no siempre se ajusta a la proporción con la que cada municipio participa en la magnitud de la pobreza de su estado, lo cual puede resultar en una asignación inequitativa.
- En general, los municipios visitados desconocen la fórmula y el mecanismo de asignación desde el estado. Algunos saben que existe una fórmula para asignar el recurso del estado hacia los municipios, pero no conocen con certeza los componentes básicos de la misma.
- La gran mayoría de los municipios no consultan el presupuesto que les asignan y publican los estados a través de los medios de difusión estatal y, por lo tanto, no conocen su situación comparativa respecto a otros municipios.
- El Coplademun funciona como un órgano desconcentrado dependiente del Presidente Municipal. Por lo tanto, la manera en que está estructurado favorece que la decisión última para la asignación de recursos a una obra de infraestructura sea tomada por el Presidente Municipal.

## **VII.2 El ejercicio del FISM: información e incentivos vs. Ley**

El Art. 33 señala expresamente las obligaciones del municipio respecto al ejercicio del FISM para promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia del recurso, así como en la programación, ejecución, control y seguimiento de las mismas.

Con base en el presupuesto disponible, el Ayuntamiento invita a los ciudadanos (comunidades, colonias, barrios, etc.) a que presenten sus propuestas de obra de infraestructura básica en el Coplademun, de acuerdo a la normatividad de la Ley de Coordinación Fiscal. Estas obras deben enmarcarse dentro de los rubros establecidos por dicha Ley.

El Coplademun debe contar entre sus miembros a ciudadanos representantes de las comunidades pobres. En estas reuniones se evalúan todos y cada uno de los proyectos de infraestructura básica social, se da prioridad a aquellos que son viables y se aprueban aquellos para los que existe presupuesto suficiente.

Para poder analizar el ejercicio del FISM, es decir, al tipo de obras a las que se destina el recurso, nos enfrentamos a un importante vacío de información y de rendición de cuentas. Respecto a la forma en que se ejerce el recurso, es suficiente con explicar que en los

reportes sobre el uso del FISM que deben enviar los municipios a la SEDESOL (disponibles en Internet) existen claras divergencias tanto en el formato como en las obras financiadas por municipio.

Para 2005 y 2006, todos los reportes de los municipios a la SEDESOL contienen dos elementos: a) la clasificación de las obras por cada uno de los nueve rubros contenidos en la LCF y b) el número de beneficiados (no en todos los reportes). Mientras que en los reportes municipales de 2007 y 2008 ya no aparecen estos elementos, a pesar de ser primordiales para el análisis de la correcta focalización de FISM.

A continuación, se exponen algunos casos que encontramos en el análisis de varios reportes municipales del FISM en los que se muestra la mala clasificación de obras o bien el financiamiento de obras que no pertenecen a infraestructura social básica:

- En Atlixco, para el tercer trimestre de 2005, se destinaron \$10,916 pesos para la realización de un “taller de salud sexual y reproductiva”, lo que evidentemente, no forma parte de ninguno de los rubros de infraestructura básica.
- En Ayutla de los Libres, se encontraron problemas de destino del recurso y de clasificación en los cuatro trimestres de 2006. Se reporta, por ejemplo, la “adquisición de una camioneta Dodge Ram 2500 S.T. Modelo 2006 y de una camioneta Dodge Ram 25, clasificada como *infraestructura básica educativa* beneficiando a 20 personas”. Otro caso en este municipio, es la “construcción de Centro de Salud de 8.30 x 7.45 m. que incluye un cuarto de inspección, consultorio, bodega”, clasificado como *electrificación rural y de colonias pobres*.
- En Huasca de Ocampo, para el segundo trimestre de 2007 se encontraron \$587,457 pesos destinados a *Obras Varias*, sin especificar claramente el destino del Fondo.<sup>6</sup>
- En Uruapan, para el tercer trimestre de 2007 se reportan \$17,418 pesos destinados para el “arreglo de la plaza principal el Caltzontzin”.

Estos ejemplos muestran la deficiente focalización del recurso para financiar obras de infraestructura social básica que benefician a la población viviendo en condiciones de pobreza extrema y rezago social.

---

<sup>6</sup> No se especifica para qué fue destinado más de medio millón de pesos.

## Problemas en el ejercicio de FISM

- Los Coplademun no se erigen como un mecanismo representativo de los grupos en pobreza extrema porque: a) los “auxiliares” que asisten a los comités tienen una agenda con intereses propios que no siempre coincide con los de los grupos que representan y b) las comunidades más alejadas (generalmente las más marginadas) tienen mayores dificultades para hacerse presentes en estas juntas por lo que quedan en situación de desventaja frente a las más urbanizadas y cercanas a la cabecera municipal.
- El Coplademun es empleado como un mecanismo de legitimación social para poder ejercer sin dificultad los recursos del FISM.
- *Factor informativo:* Muy pocos funcionarios municipales conocen los rubros a los que puede destinarse el FISM por Ley. Muchos de ellos ni siquiera saben que son recursos “etiquetados” desde la Federación.
- *Factor político:* Periodos de gobierno de tres años impiden la profesionalización de los funcionarios municipales. Por lo tanto, el ejercicio del FISM se va aprendiendo con la práctica y desde cero, cada vez que inicia una nueva administración.
- *Factor electoral:* en la mayoría de los casos analizados, los recursos son invertidos en la cabecera municipal, a pesar de no ser el punto donde se concentra la mayor pobreza. La construcción de obra pública en la cabecera municipal es mucho más visible y permite conseguir mayores rentas electorales.
- *Factor de incentivos sociales:* Aquellos funcionarios municipales que decían conocer a cabalidad los rubros para los que está destinado el FISM, alegaban tener que enfrentarse a la disyuntiva de cumplir con la ley vs. las demandas de la gente. La queja recurrente es que los ciudadanos solicitan invertir en obras que no son prioritarias en infraestructura básica como: kioscos, remodelación de la iglesia, fiesta patronal, etc. Sobre todo en aquellos municipios de alta marginación, con usos y costumbres o grandes niveles de conflictividad social, para los funcionarios resulta complicado enfrentar a los grupos que demandan este tipo de obras.
- *Factor rendición de cuentas:* Los reportes del FISM, que se encuentran en la página de SEDESOL,<sup>7</sup> permiten analizar las obras a las que efectivamente se ha destinado el recurso dentro de los municipios que fueron visitados en el trabajo de campo. Los diez rubros dispuestos en la LCF para aplicación del Fondo son muy generales, lo

---

<sup>7</sup> <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802131&pag=1>

que permite a los funcionarios invertir en obras de infraestructura que no son prioritarias clasificándolas incluso dentro de esos rubros.

- *Factor medición de pobreza extrema y rezago social:* Mientras el recurso pasa de la Federación a los estados y de estos a los municipios, no existen grandes dificultades para la asignación. Sin embargo, cuando el municipio debe hacer uso del FISM, la asignación y el ejercicio se complican por la falta de información estadística desagregada a nivel local para destinar el recurso a las localidades que más lo necesitan.

### **VII.3 Fiscalización y Rendición de cuentas del FISM: transparencia municipal a prueba**

Las principales funciones y facultades de la Contraloría Interna son:

- Tiene por objeto la vigilancia y evaluación del desempeño de las distintas áreas de la administración municipal, así como el exacto cumplimiento de las disposiciones legales.
- Implantar sistemas de control interno, aplicando normas y criterios en materia de control y evaluación.
- Vigilar el cumplimiento, en su caso, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Coordinar las auditorías generales o especiales, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.
- Investigar cualquier situación de orden administrativo.
- Vigilar la correcta aplicación del gasto público.
- Establecer y operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias.
- Verificar los estados financieros de la Tesorería Municipal, así como revisar la integración, la remisión en tiempo y la corrección de observaciones de la cuenta pública municipal.
- Coadyuvar con las labores de seguimiento, control y evaluación de la Contraloría del Poder Ejecutivo y del órgano constitucional de fiscalización del Poder Legislativo.

**La labor de los contralores municipales es fundamental en la labor de vigilancia del gasto público al interior de los municipios, porque implica establecer un mecanismo de “control interno” durante el ejercicio de los recursos públicos y no externo y ex post como las fiscalizaciones de los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) del Legislativo estatal o de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).**

Es por eso que en el trabajo de campo el contacto primario se estableció con los Contralores municipales de los Ayuntamientos visitados. Sin embargo, ante la evidente desinformación de los mismos, fuimos remitidos a otras autoridades municipales (Directores de Obra Pública, Tesoreros y Contadores).

La falta de facultades legales de los Contralores Municipales para sancionar a funcionarios por mal uso de recursos, así como la dependencia de su nombramiento del Presidente Municipal hacen casi imposible que se erijan como un contrapeso efectivo en la vigilancia del cumplimiento de los objetivos y las metas de gasto público. Es por esta razón que toda la labor de “control y vigilancia” de los municipios recae en la rendición de cuentas a la Federación y en la fiscalización externa.

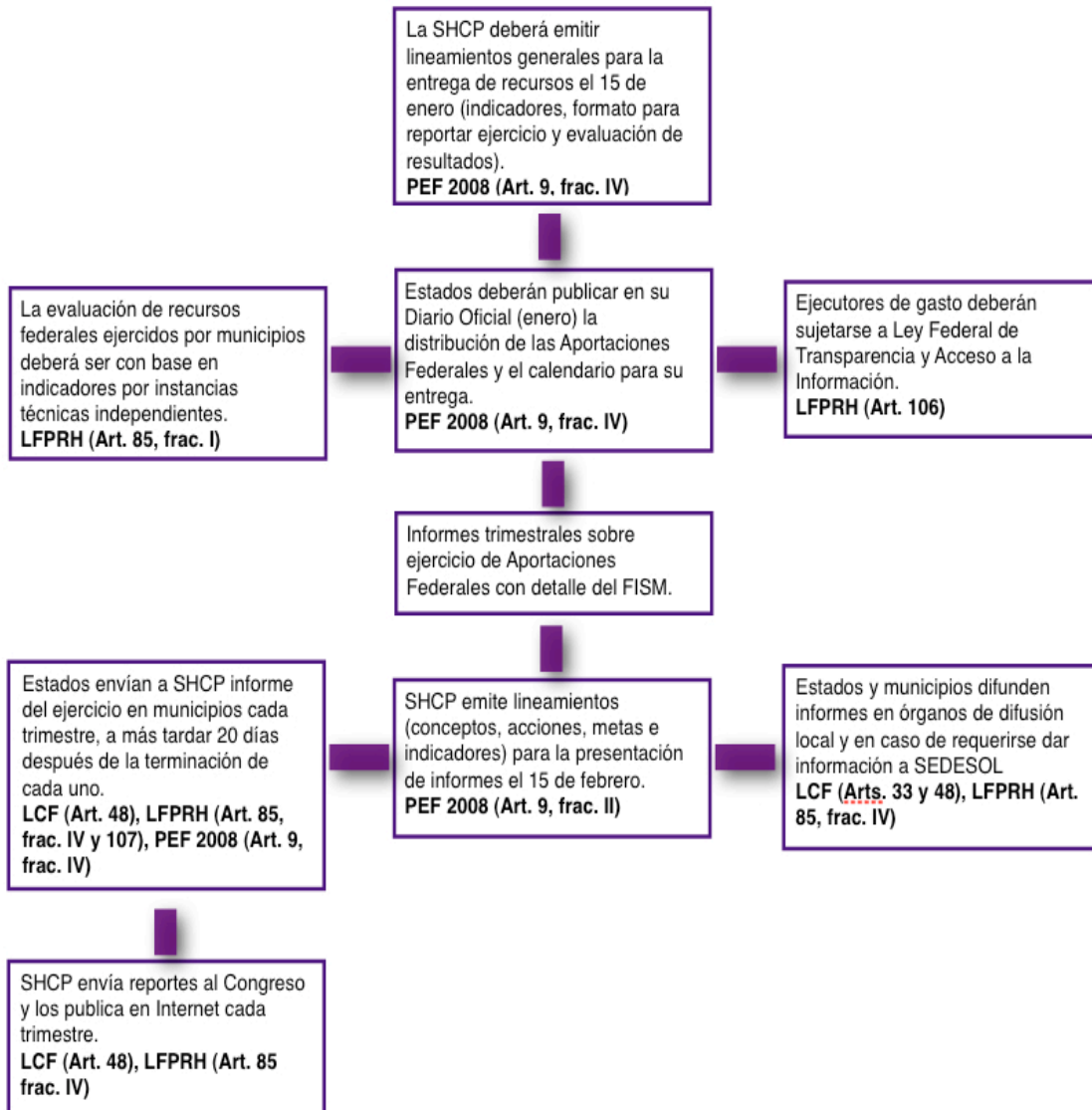
Existen responsabilidades muy claras en la legislación federal y estatal respecto a la obligación de los municipios de rendir informes regulares sobre el uso de los recursos de origen federal y en particular del FISM. Así mismo, los mecanismos empleados para la fiscalización de las cuentas públicas municipales y del gasto federalizado están contenidos, con sus respectivas particularidades en las leyes federales y estatales.

Todos los municipios del país tienen la obligación de rendir cuentas trimestralmente al Ejecutivo Federal sobre el uso de recursos federales durante el ejercicio de los mismos. Además, tanto la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) de los Estados tienen atribuciones legales realizar una revisión *ex post* de la Cuenta Pública Municipal.

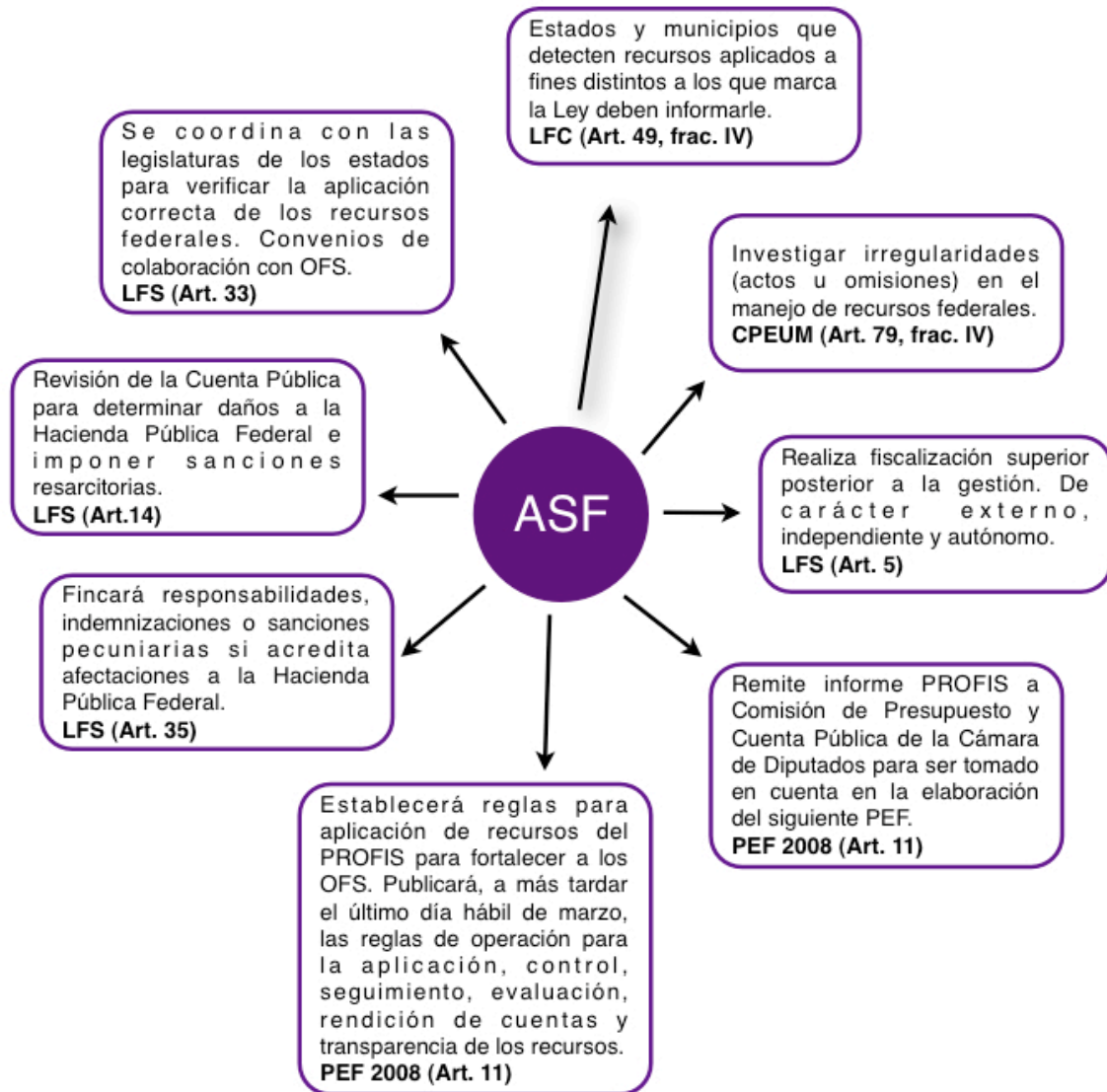
A continuación se presentan de manera gráfica los mecanismos para la rendición de cuentas y la fiscalización contenidos tanto en la legislación federal como estatal:



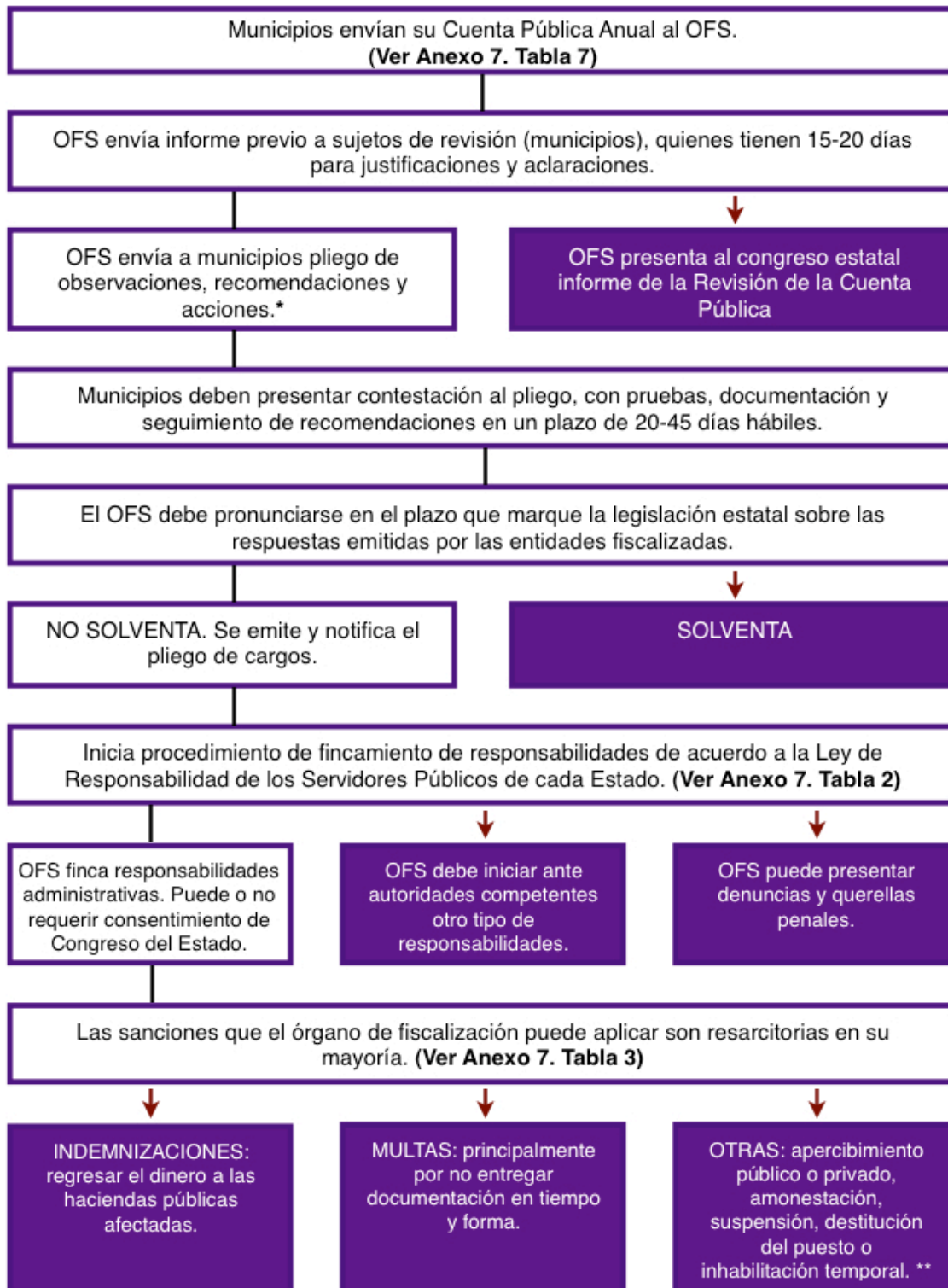
**Gráfica 1. Mecanismo actual de rendición de cuentas de los municipios sobre el uso del FISM**



**Gráfica 2. Facultades de la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización del gasto federal**



**Gráfica 3. Procedimiento de fiscalización a nivel estatal**



## Nuevas reformas al gasto público y fiscalización

La creación de un nuevo marco institucional presupuestario inicia con la expedición en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se refuerza con las reformas a la anterior Ley en 2007 relativas al Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), así como las reformas a la Constitución en materia de gasto público y fiscalización en vigor desde mayo del 2008.

<p>Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)</p> <p>2007</p>	<p>Estas reformas se dan en el marco de la Reforma Hacendaria 2007 con el objetivo de sustentar el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la población sobre el manejo de los mismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se introduce un presupuesto con enfoque en resultados en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).</li> <li>• La SHCP valida los indicadores estratégicos (resultados y productos) y la SFP valida los indicadores de gestión (calidad de procesos y servicios públicos) del Sistema de Evaluación por el Desempeño.</li> <li>• El gasto federalizado será sujeto a evaluaciones con base a indicadores de resultados y metas, los cuales serán evaluados por instancias independientes a nivel local.</li> <li>• Los resultados del gasto federalizado deben reportarse en los informes de finanzas públicas federales a través del sistema establecido por la SHCP.</li> </ul>
<p>Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal</p> <p>2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fiscalización de las cuentas públicas de los municipios será efectuada por los OFS del Poder Legislativo para verificar la correcta aplicación de los recursos de los fondos de aportaciones.</li> <li>• El ejercicio de los recursos del Ramo 33 deberá sujetarse a la evaluación del desempeño (Art. 110, LFPRH) con base en indicadores evaluados por instancias técnicas independientes.</li> </ul>
<p>Programa para la Fiscalización del Gasto Público Federalizado (PROFIS)</p>	<p>El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) se instruye en el PEF desde el año 2006 con el objetivo de aportar recursos federales a las entidades federativas para fortalecer la labor de los OFS en su revisión de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos y ejercidos por estados y municipios, entre ellos Ramo 33: Aportaciones Federales. Es interesante mencionar que del total de los recursos PROFIS recibidos por las OFS, deberá aplicarse por lo menos un 50% de los mismos a la fiscalización del FISM y del Fortamun.</p>

<p style="text-align: center;">Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p style="text-align: center;">2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso debe expedir leyes para garantizar la armonización contable a nivel nacional (homogeneizar información financiera de los tres órdenes de gobierno).</li> <li>• Se otorgan facultades a la ASF para realizar auditorías de desempeño y para fiscalizar directamente recursos federales que administren y ejerzan estados y municipios.</li> <li>• Estados y municipios, así como servidores públicos que ejerzan recursos federales deben proporcionar información requerida por al ASF o serán acreedores de sanciones.</li> <li>• Los recursos ejercidos por Federación, estados y municipios serán administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Los resultados del manejo de esos recursos serán evaluados por instancias técnicas independientes (diferentes a los OFS).</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

***Beneficios de las reformas:***

\*Los recursos públicos se ejercen de manera más eficiente y transparente al ser evaluados por los resultados obtenidos y sirven como referente para la siguiente asignación presupuestal.

\*El gasto público federal que ejercen estados y municipios es sometido a la misma evaluación por resultados como el resto de los recursos federales.

\*La armonización contable de los tres órdenes de gobierno permite evaluar la eficiencia al ejercer recursos públicos federales a nivel local.

\*Obliga a los municipios a rendir cuentas sobre el Ramo 33 a través de un reporte trimestral a la SHCP del ejercicio de cada Fondo sujeto a resultados.

**Problemas en la rendición de cuentas y fiscalización del FISM**

- Los municipios no sienten la obligación de rendir cuentas, a pesar de lo dispuesto en la Ley en esta materia. La Ley otorga autonomía a los municipios para ejercer el recurso, siempre y cuando cumplan con los rubros de gasto “etiquetado”. Sin embargo, los municipios dejan de lado el condicionamiento del gasto y se escudan en la autonomía política para dejar de rendir cuentas.

- La rendición de cuentas es deficiente e irregular porque los funcionarios municipales no conocen los mecanismos para reportar el uso de los recursos a la Federación.
- No se cumple con la normatividad que obliga al Ayuntamiento a reportar a los habitantes del municipio sobre el de gasto del FISM en sus órganos de difusión local.
- Existen deficiencias tecnológicas (falta de equipo de cómputo o en mal estado) y de capital humano en los municipios que dificultan más la labor de rendición de cuentas.
- La Contraloría municipal no funciona como un mecanismo efectivo de revisión durante el ejercicio de Fondo porque carecen de autonomía frente al Presidente Municipal y de facultades legales para sancionar.
- La fiscalización del Fondo (ASF y OFS) es externa y *expost*. La revisión de la Cuenta Pública se realiza un año después de que se ejerció el Fondo.
- Desconocimiento de las nuevas reformas al gasto público del 2008 que facultan a la ASF para fiscalizar directamente fondos federales.
- Las facultades para fiscalizar y sancionar el manejo indebido de recursos difieren en las 32 entidades de la República. El proceso para determinar responsabilidad de los funcionarios públicos no representa una amenaza creíble a la sanción.

### **VIII. Lecciones aprendidas**

Las principales lecciones aprendidas en este proyecto están relacionadas con el acceso a la información.

En el trabajo de campo, fue evidente que no todos los funcionarios municipales tienen acceso a la misma capacitación e información respecto a la legislación que rige el Ramo 33. Y, desde el punto de vista ciudadano, es muy complicado acceder a la información sobre el ejercicio de recursos públicos por parte del gobierno municipal (Gacetas, Reportes del FISM, Cuenta Pública Municipal, Balance ingreso-gasto del Ayuntamiento, etc.) ya que el formato en el que se presenta la información y la plataforma para hacerlo es muy disímil.

Existe una gran brecha entre lo que por disposición de transparencia y acceso a la información debería publicarse y la información que está disponible a nivel municipal (**Ver**

**Anexo 8).** Otro gran reto fue obtener la información que por Ley debe estar en manos de la Federación respecto al uso del FISM, esto es los reportes trimestrales del ejercicio del FISM para el ejercicio fiscal 2005, 2006 y 2007 y para el primer trimestre del 2008 (**Ver Anexo 9**).

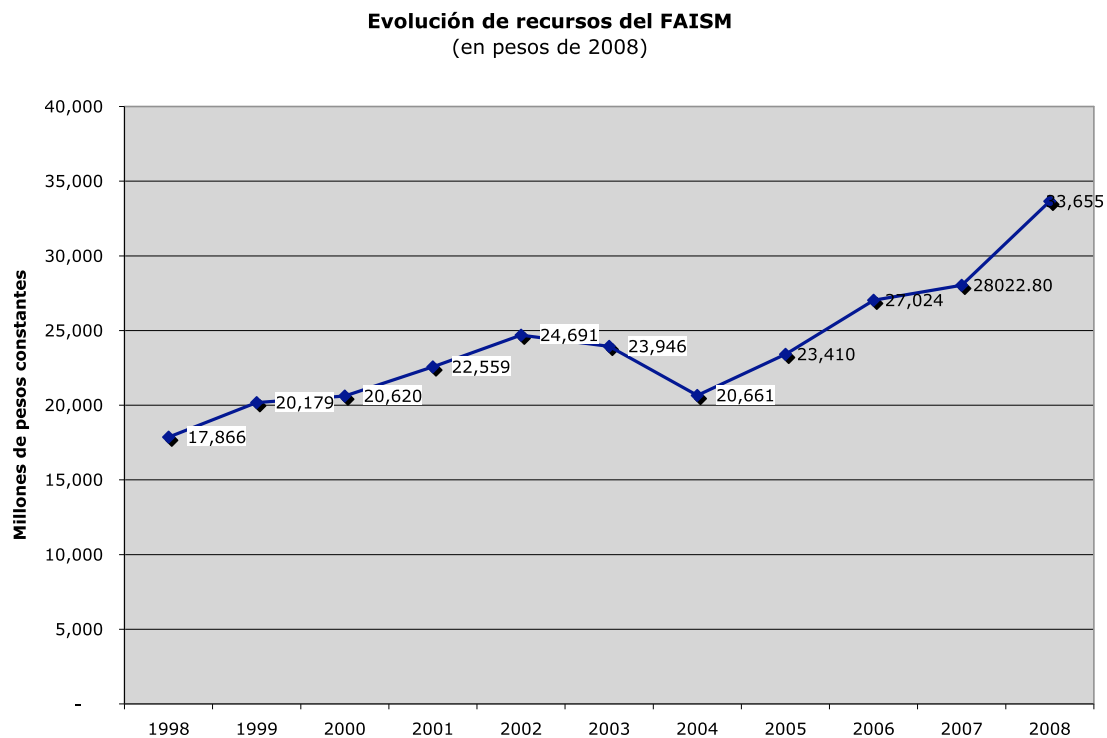
Los gobiernos municipales no cumplen con la obligación de informar regularmente a los ciudadanos sobre el manejo de recursos federales y los medios para acceder esa información tampoco son confiables. El reto del acceso a la información en ese nivel de gobierno es una de las tareas pendientes en el proceso de descentralización. El federalismo no estará completo sino se equiparan nuevas atribuciones de gasto con un ejercicio responsable y una obligación de transparentar esos recursos.

## **IX. Recomendaciones**

- Elaborar reglas de operación para el Ramo 33 y actualizar sus objetivos: debe dejar de ser un mecanismo centralizado de gasto en tiempos de dispersión de poder.
- Diseñar mecanismos de asignación municipal formales que tengan sustento legal y que no dejen espacio a la discrecionalidad (fórmula y obligación de parámetros estadísticos básicos a nivel local) para focalizar mejor los recursos.
- Orientar el mecanismo de asignación a nivel municipal para estar vinculado directamente al desempeño basado en el ejercicio de los recursos (indicadores y resultados) y a la rendición de cuentas al Ejecutivo Federal sobre el uso de los mismos.
- Otorgar más atribuciones a la Contraloría municipal para la fiscalización del gasto durante el ejercicio del Fondo.
- Homogeneizar el marco legal estatal de fiscalización y el procedimiento para sancionar el desvío y/o mal manejo de recursos públicos de origen federal.
- Facilitar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para mejorar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía (reportes más completos).
- Realizar evaluaciones de impacto y un análisis detallado del ejercicio de los recursos para determinar la eficiencia de la descentralización.

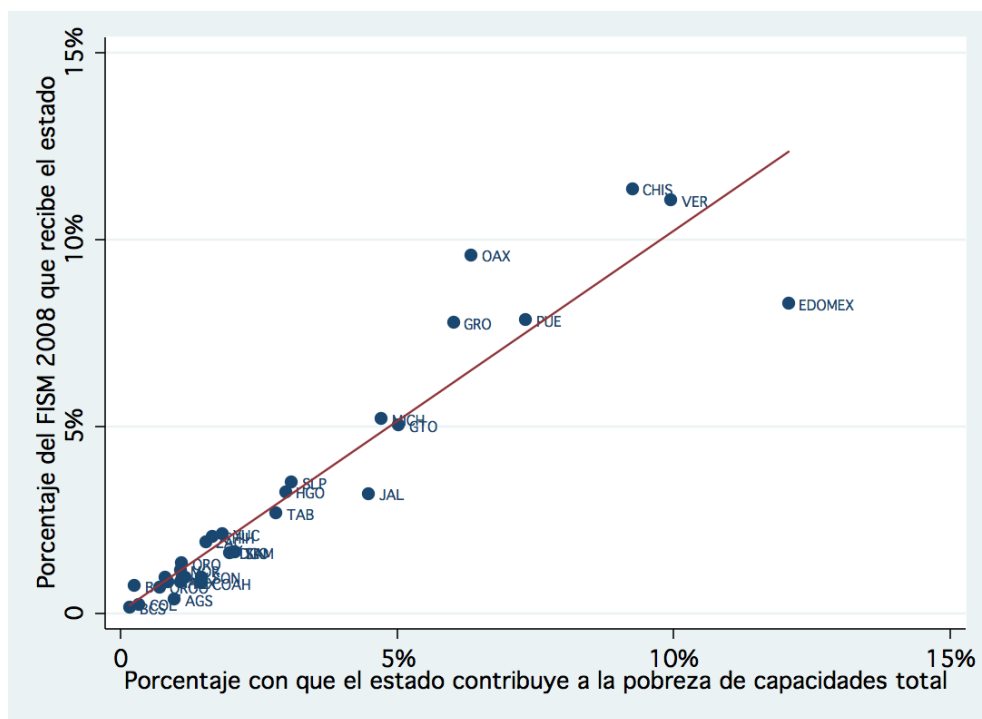
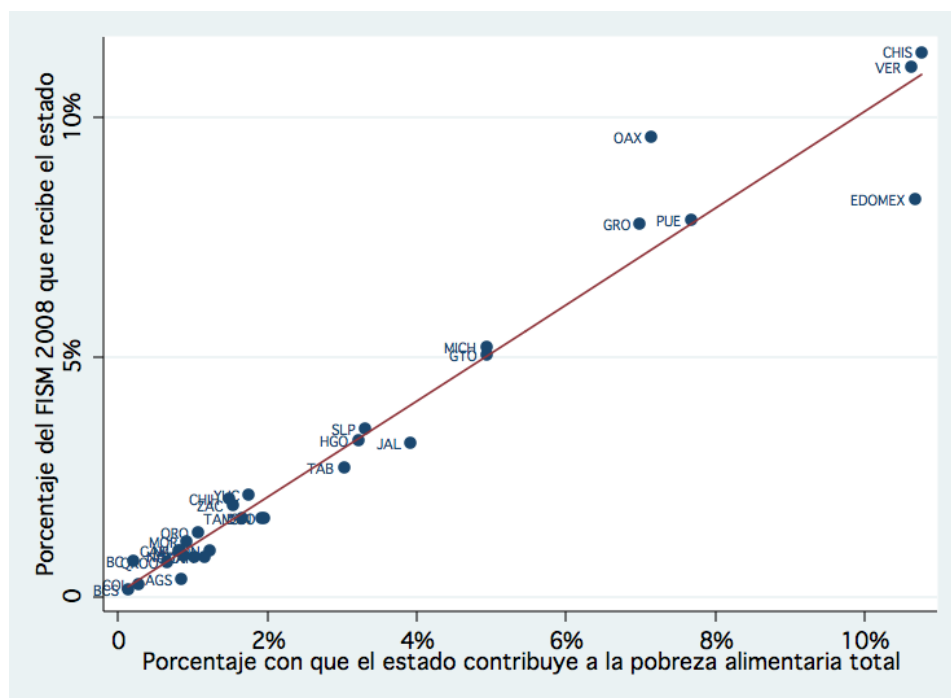
## ANEXOS

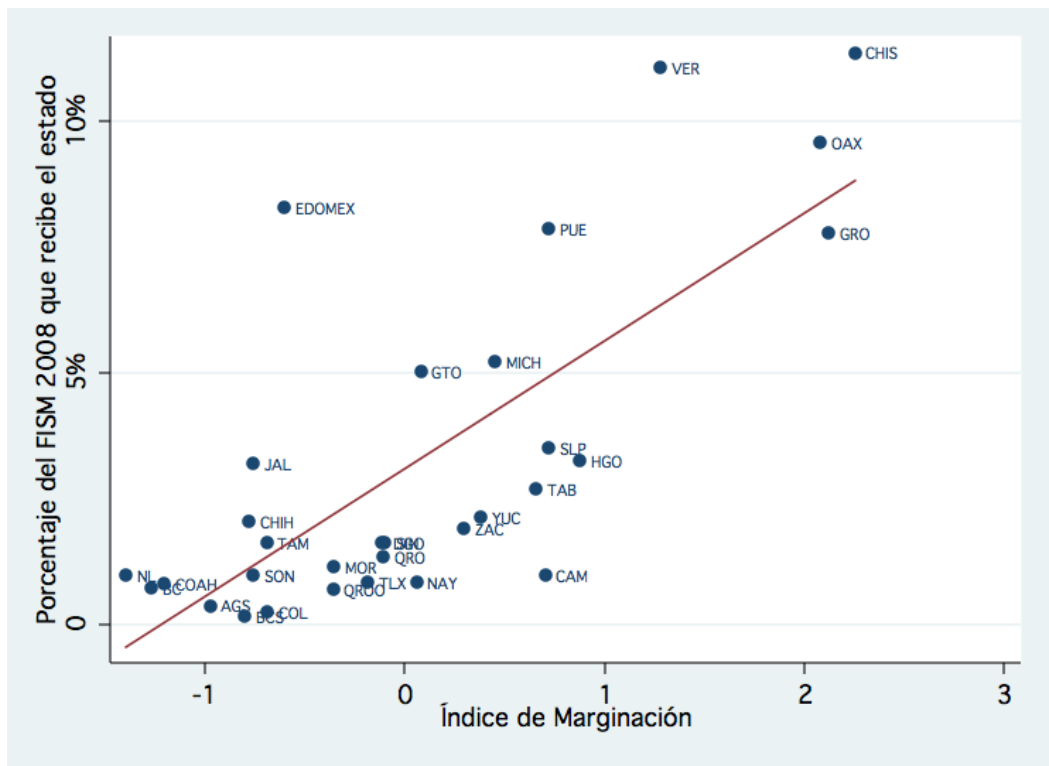
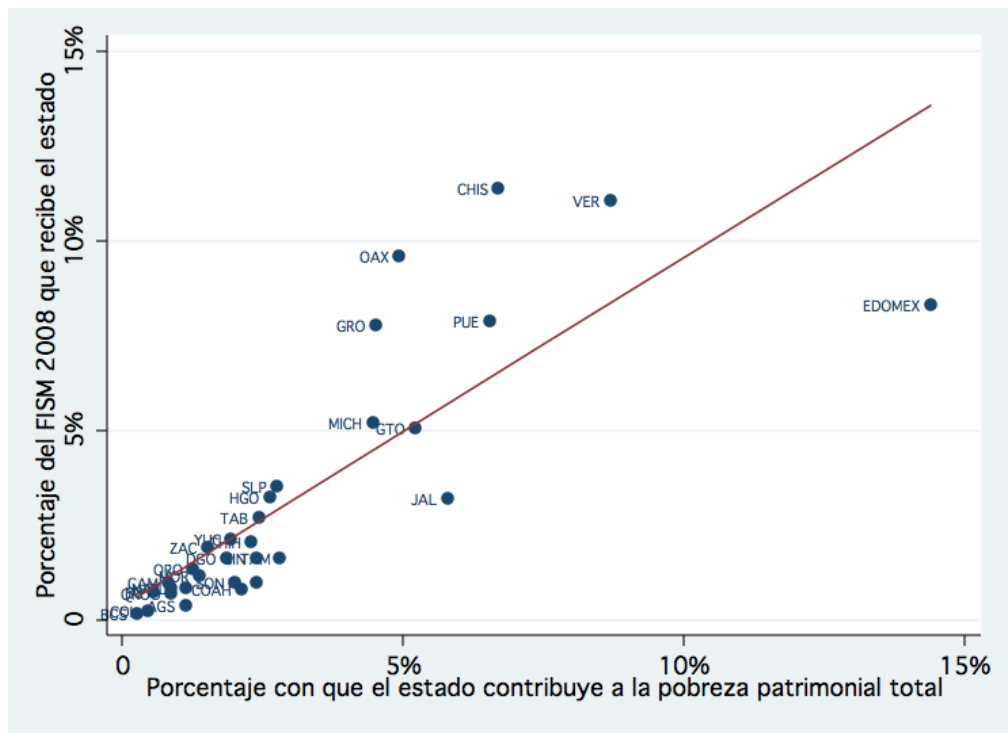
### ANEXO 1. Evolución del FISM desde la creación del Ramo 33





## ANEXO 2. Asignación del FISM a Estados y Municipios vs. Pobreza y Marginación





### ANEXO 3. Asignación del FISM del Estado de Guerrero a sus municipios

#### ESTADO DE GUERRERO

Coeficiente de correlación entre el FISM que recibió cada municipio en 2008 y su índice de marginación = 0.84123

MUNICIPIO	FISM 2008 (\$)	FISM 2008 per cápita	ÍNDICE DE MARGINACIÓN
ACAPULCO DE JUAREZ	353585503	489	-0.93758
ACATEPEC	65283732	2605	2.79208
AHUACUOTZINGO	21537994	1111	1.67520
AJUCHITLAN DEL		1010	
PROGRESO	41662055		1.20381
ALCOZAUCA DE GUERRERO	17188997	1086	1.97219
ALPOYECA	4845992	799	0.20818
APAXTLA	9147023	696	0.04073
ARCELIA	24849708	757	0.09276
ATENANGO DEL RIO	6335896	745	0.83761
ALTAMAJALCINGO DEL		1259	
MONTE	6398059		1.76613
ATLIXTAC	38935187	1819	2.55714
ATOYAC DE ALVAREZ	49277107	798	0.10760
AYUTLA DE LOS LIBRES	82134953	1484	1.49912
AZOYU	14894011	460	0.78646
BENITO JUAREZ	9932150	643	-0.45705
BUENAVISTA DE CUELLAR	7350676	583	-0.63351
COAHUAYUTLA DE JOSE		1662	
MA. I.	25549877		1.98424
COCHOAPA EL GRANDE	36144967		NE
COCULA	10314233	658	0.18591
COPALA	11002875	842	0.45574
COPALILLO	15340035	1205	1.87575
COPANAToyac	23611018	1499	2.20699
COYUCA DE BENITEZ	57061102	826	0.39812
COYUCA DE CATALAN	46250666	1002	0.85472
CUAJINICUILAPA	23735987	926	0.76111
CUALAC	6553688	997	0.93497
CUAUTEPEC	14881149	982	1.12782
CUETZALA DEL PROGRESO	8385269	850	0.99810
CUTZAMALA DE PINZON	22994364	879	0.63196
CHILAPA DE ALVAREZ	101658546	988	1.42034
CHILPANCINGO DE LOS		459	
BRAVO	88528562		-1.05064
EDUARDO NERI	28610201	714	0.22486
FLORENCIO VILLARREAL	14486456	760	0.50266
GENERAL CANUTO A. NERI	7017823	913	1.16589

GENERAL HELIODRO		1588	
CASTILLO	56580087		1.75924
HUAMUXTITLAN	10514783	736	0.10010
HUITZUCO DE LOS		650	
FIGUEROA	23198574		-0.01422
IGUALA DE LA		477	
INDEPENDENCIA	59132754		-1.04716
IGUALAPA	11508989	1129	1.23316
ILIATENCO	20813700		NE
IXCATEOPAN DE		735	
CUAUHTEMOC	5231855		0.49018
JOSE AZUETA	44009074	461	-1.02922
JOSE JOAQUIN DE HERRERA	26887928		NE
JUAN R. ESCUDERO	17105951	778	0.18913
JUCHITAN	7313753		NE
LEONARDO BRAVO	19426367	848	0.74770
MALINALTEPEC	48815419	1398	2.14523
MARQUILIA	9787523		NE
MARTR DE CUILAPAN	14048955	1018	1.46857
METLATONOC	37338141	1243	3.38964
MOCHITLAN	9138638	902	0.56211
OLINALA	26255983	1159	1.59461
OMETEPEC	54980745	1092	0.83862
PEDRO ASCENCIO		1728	
ALQUISIRAS	13568873		1.92639
PETATLAN	37711006	814	-0.06132
PILCAYA	7698761	709	0.17193
PUNGARABATO	16909405	437	-0.67837
QUECHULTENANGO	37499140	1152	1.47029
SAN LUIS ACATLAN	58347359	1585	1.74851
SAN MARCOS	42097398	863	0.93266
SAN MIGUEL TOTOLAPAN	48321062	1667	1.92594
TAXCO DE ALARCON	63435185	633	-0.45843
TECOANAPA	42885658	994	0.94493
TECPAN DE GALEANA	49787639	825	0.02522
TELOLOAPAN	45128984	836	0.32495
TEPECOACUILCO DE		800	
TRUJANO	24663236		0.43143
TETIPAC	11847296	890	0.75585
TIXTLA DE GUERRERO	27248676	810	-0.20529
TLACOACHISTLAHUACA	28563006	1820	2.40944
TLACOAPA	19458099	2116	2.09564
TLALCHAPA	10198212	788	0.48415
TLALIXTAQUILLA DE		898	
MALDONADO	6018654		0.99340
TLAPA DE COMONFORT	50697509	884	0.32096
TLAPEHUALA	17270095	762	0.32413
UNION DE I. MONTES DE		914	
OCA, LA	25250647		0.49150
XALPATLAHUAC	11692006	1000	2.06611
XOCHIHUEHUETLAN	6336857	806	0.81921

XOCHISTLAHUACA	50321174	2209	2.48889
ZAPOTITLAN TABLAS	19193915	1869	2.23733
ZIRANDARO	27424590	1164	1.27083
ZITLALA	21478023	1237	1.78708
<b>TOTAL</b>	2618627457		

#### ANEXO 4. Porcentaje que representa el FISM en municipios de la muestra

<b>PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL FISM DE LAS FINANZAS MUNICIPALES</b>						
<b>MUNICIPIO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>Marginación</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Ayutla de los Libres	Guerrero	MUY ALTA	57.0%	66.6%	59.6%	65.3%
Iguala de la Independencia	Guerrero	BAJA	23.3%	25.7%	26.8%	23.7%
Mineral de Monte	Hidalgo	BAJA	11.3%	10.8%	11.3%	13.1%
Maravatio	Michoacán	ALTA	34.8%	36.1%	35.6%	41.6%
Uruapan	Michoacán	BAJA	13.4%	13.3%	14.2%	15.3%
Tepoztlán	Morelos	BAJA	11.3%	11.3%	11.9%	19.3%
Tlalnepantla	Morelos	ALTA	3.5%	4.3%	6.5%	10.5%
Cadereyta de Montes	Querétaro	ALTA	23.3%	23.1%	23.6%	19.3%
Tequisquiapan	Querétaro	BAJA	12.7%	12.3%	10.7%	12.2%
* Los números en rojo son estimaciones						

## ANEXO 5. Cuestionario aplicado en municipios

### I. Ramo 33

No.	Pregunta	Respuesta
1	¿Ha oído usted hablar del Ramo 33?	No (Pase a la preg.4) Sí (Pase a la preg. 2)
2	¿Sabe de dónde provienen los recursos del Ramo 33?	Sí (leer opciones) a) De la Federación b) Del Estado c) Ambos  No Pase a la preg. 3
3	¿Sabe usted cuál es la entidad encargada de supervisar el empleo de los recursos del Ramo 33?	Sí → ¿Cuál? No (Ambas pase a la preg. 4)
4	¿Sabe usted qué es la Auditoría Superior de la Federación?	Sí → ¿Qué hace? No (pase a pregunta 5)
5	¿Sabe usted qué es la Auditoría Superior del Estado?	Sí → ¿Qué hace? No (pase a pregunta 6)
6	¿Cuál de las dos anteriores tiene la facultad para revisar la Cuenta Pública Municipal?	(No leer respuestas, sólo recordar ambas entidades en caso de ser necesario) a) ASF b) ASE c) Ambas
7	¿Conoce usted la última reforma al Art. 79 de la Constitución que faculta a la Auditoría Superior de la Federación a revisar directamente el empleo de los recursos federales que administran los estados y municipios, entre ellos Ramo 33?	Sí No
8	¿Conoce usted la última reforma al Art. 114 de la Constitución que eleva a rango constitucional la obligación de todos los niveles de gobierno de ejercer los recursos públicos con “eficiencia, eficacia, transparencia y honradez”?	Sí No

### II. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

9	¿Sabe usted que es el FAISM?	Sí (pase a la preg. 2) No (pase a la preg. 3 )
10	¿Conoce usted el tipo de obras a las que está destinado este Fondo?	Sí → Pedir mencionar algunas obras o acciones No
11	¿Sabe usted dónde puede enterarse/consultar el total destinado por la Federación a este Fondo?	Sí → Preguntar ¿dónde? No
12	¿Conoce usted por medio de quién puede enterarse del dinero que le corresponde a este Fondo?	Sí → Preguntar No
13	¿Conoce usted dónde se publica lo que destina la Federación a cada Estado para este Fondo?	Sí → Preguntar No

14	¿Conoce usted dónde se publica lo que destina el Estado a su municipio?	Sí → Preguntar No
15	¿Tiene usted conocimiento del calendario de reparto de los recursos de este Fondo (es decir, cada cuándo debe el Estado hacerle llegar el dinero correspondiente al mismo)?	Sí No
16	¿Sabe a quién dirigirse o a qué instancia reclamar en caso de que no reciba los recursos completos o en el tiempo programado?	Sí → Preguntar No
17	¿Sabe usted que el dinero que la Federación le hace llegar para este Fondo está destinado para uso único y exclusivo de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electricidad rural y de zonas pobres, infraestructura básica educativa y de salud, caminos rurales e infraestructura productiva rural? (conveniencia de mencionar o no los rubros)	Sí No

### III. ¿Cómo se gasta el dinero del FAISM?

18	¿Cómo planea el municipio en qué gastarse el dinero destinado a este Fondo?	Respuesta abierta
19	¿Realiza su municipio algún convenio con el Estado de _____ en el que este le sugiera de alguna forma en qué gastar o emplear el dinero del Fondo?	Respuesta abierta
20	¿El Estado le (im)pone algún requisito para gastar el dinero de este Fondo?	Respuesta abierta
21	¿Realiza el municipio de _____ alguna consulta con los ciudadanos acerca de cómo gastar del dinero de este Fondo?	Sí → Pase a la pregunta 22 No → Pase a la pregunta 23
22	¿Cómo los toma en cuenta el municipio? ¿Qué mecanismos o acciones de participación emplean para consultar a la población?	Respuesta abierta

### IV. Mecanismos para rendir cuentas del FAISM

23	¿A quién le reporta regularmente la forma en que hace uso de este Fondo?	a) Congreso del Estado b) Gobernador c) Presidente Municipal d) Auditoría del Estado e) Contraloría Estatal f) Sedesol g) Otro
24	¿Por qué medio reporta regularmente el uso de este Fondo? (formato escrito, reporte, etc...)	Respuesta abierta
25	¿Conoció usted el formato distribuido por la Sedesol para reportar el uso de este Fondo llamado SIFAIS?	Sí (pase a la pregunta 26) No (pase a la pregunta 28)
26	¿Hizo uso de este formato mientras estuvo funcionando?	Sí (pase a la preg. 27) No
27	¿Fue complicado llenarlo o este formato le facilitó el reporte de recursos de los recursos del Fondo?	Respuesta abierta
28	¿Con qué regularidad mandaba reportes del uso del Fondo a la Sedesol?	Respuesta abierta



29	¿Tenía conocimiento usted de con qué frecuencia era necesario enviar estos reportes?	Respuesta abierta
30	Al día de hoy, ¿qué medio usa para reportar el gasto del dinero del FAISM? Y, ¿con qué frecuencia lo hace?	Respuesta abierta
31	¿Conoce usted las nuevas reglas para reportar el gasto de recursos de este Fondo? (¿Tiene usted conocimiento de qué cambiaron las reglas para reportar el uso de los recursos de este Fondo?)	

#### V. Importancia del FAISM y flujo de recursos

32	¿El dinero proveniente del FAISM es importante en las finanzas municipales?	Respuesta abierta
33	¿Por qué medio le hace llegar el Estado el dinero correspondiente a este Fondo? (cheque, depósito, etc...)	Respuesta abierta

## ANEXO 6. Guía de entrevistas para sistematizar entrevistas municipales

Municipio:

Estado:

Autoridad entrevistada:

Partido en el Gobierno Municipal/Partido en el Gobierno Estatal:

Marginación:

<b>RAMO 33</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Tiene una idea vaga</b>
1. Conoce Ramo 33			
2. Fuente del Ramo 33 (sabe que es Federal)			
3. Sabe cuántos fondos componen al Ramo 33			
4. Conoce ley que regula Ramo 33 (LCF)			
5. Conoce reformas const. sobre gasto público (Mayo 2008)			
<b>ASIGNACIÓN DEL FISM</b>			
6. Sabe que es el FISM			
7. Conoce obras FISM			
8. Sabe que son recursos etiquetados			
9. Sabe donde se publica lo que lo toca a su municipio del FISM			
10. Conoce o ha escuchado hablar de fórmula de asignación			
11. Conoce calendario de reparto del Fondo (ministraciones)			
12. Sabe por que medio se deposita el dinero del Fondo			
13. Si no recibe los recursos del Fondo sabe donde dirigirse			
14. Considera que FISM es muy importante para finanzas municipales			
<b>EJERCICIO DEL FISM</b>			
14. Conoce mecanismo de planeación para ejercer FISM (COPLADEMUN)			
15. Afirma que es más importante la decisión del Presidente que Coplademun			
16. El Estado emite reglas para gastar el Fondo (Manuales de operación, guías de observación, etc).			
17. Recibe capacitación del Estado para ejercer mejor el Fondo			
<b>FISCALIZACIÓN DEL FISM</b>			
18. Reporta regularmente el uso de recursos del FISM			
19. ASF puede revisar recursos de Ramo 33			
20. Sabe que tanto ASE como ASF pueden revisar Ramo 33			
21. Sabe que hay que enviar reportes a SEDESOL			
22. Conoce SIFAIS			
23. Conoce nuevas reglas para reportar gasto (PROFIS)			
24. Ha oído hablar de SFI (Sistema de Formato Único)			
25. No hay cultura de la transparencia (cree que fiscalización es muy dura, que se revisa mucho su municipio, que hay informitis, etc...)			

## ANEXO 7. Tablas complementarias del proceso de fiscalización a nivel estatal

*TABLA 1. Fechas de entrega de la Cuenta Pública Anual*

Guerrero	A más tardar el último día del mes de enero del año siguiente al ejercicio fiscal que se informa
Hidalgo	A más tardar el 31 de marzo del ejercicio posterior al que se trate
Michoacán	A más tardar el 31 de marzo del año posterior al ejercicio reportado
Morelos	A más tardar el 31 de enero del ejercicio posterior al ejercicio reportado
Puebla	Durante el mes de febrero siguiente al término del ejercicio correspondiente
Querétaro	Dentro de los 45 días contados a partir del último día de los meses de junio y diciembre (semestrales).

*Nota:* Todas estas fechas se obtuvieron de las leyes de fiscalización superior Estatales, excepto la de Michoacán, que viene dispuesta en la Constitución Política del Estado. Los artículos correspondientes, saltando Michoacán son: 30, 20, 8, 25 y 21 respectivamente.

*TABLA 2. Autoridades y motivos para incurrir en responsabilidad por manejo indebido de recursos federales*

<p>Los que incurren en responsabilidades son:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales que manejen recursos públicos, por actos u omisiones en el desempeño de sus funciones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a las haciendas públicas municipales.</li> <li>• Los servidores públicos que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones.</li> <li>• Las responsabilidades resarcitorias se constituirán en primer término a los servidores públicos que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.</li> <li>• Los servidores públicos que intencionalmente incumplan o no observen las disposiciones jurídicas del estado, en relación con la materia de ingreso, gasto público, obra pública y materias relacionadas con presupuesto.</li> <li>• Los servidores públicos que impidan las funciones de fiscalización, control, vigilancia y evaluación que estén a cargo de los órganos de fiscalización.</li> <li>• Los servidores públicos que no observen las normas en materia de contabilidad y auditoría gubernamental.</li> <li>• Los servidores públicos que formen parte de los órganos de fiscalización que no formulen íntegramente u omitan observaciones sobre las irregularidades detectadas.</li> </ul>
<p>Las observaciones de los pliegos se hacen por:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• deficiencias y errores en que incurran las entidades fiscalizadas en la formulación o presentación de sus cuentas</li> <li>• no existir base para efectuar el cobro, ni obligación para efectuar el pago que corresponda</li> <li>• por ausencia total o parcial de la documentación que muestre la operación de que se trate o de requisitos que deba contener conforme a las disposiciones relativas;</li> <li>• por deficiencias o irregularidades en que incurran las entidades fiscalizadas, por cuando a sus planes, objetivos, metas, controles y forma operación; y</li> <li>• para señalar la contravención a las disposiciones legales aplicables en el manejo de los recursos públicos</li> </ul>

*TABLA 3. Facultades de sanción de los Órganos de Fiscalización Superior Estatales*

Guerrero	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero: Artículo 62bis.
Hidalgo	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo: Artículo 36.
Michoacán	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán: Artículo 38
Morelos	Ley de Auditoria Superior Gubernamental del Estado de Morelos: Artículo 52
Puebla	Ley del Órgano de Fiscalización del Estado de Puebla: Artículos 58 y 59.
Querétaro (no tiene facultad propiamente)	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro: Artículo 47.

## ANEXO 8. Información disponible en Internet a nivel municipal

MUNICIPIO	ESTADO	SEDESOL 2005	SEDESOL 2006	SEDESOL 2007	SEDESOL 2008	PÁGINA MUNICIPAL	AUDITORÍA ESTATAL
TLALNEPANTLA	MORELOS	X	X	2º Trimestre 3º Trimestre 4º Trimestre	2º Trimestre	Existe página municipal. Cuenta con unidad de transparencia. Presenta Plan Operativo Anual 2007 y 2008 plan de obras con los recursos del FISM). <a href="http://www.tlalnepantla-morelos.gob.mx/">www.tlalnepantla-morelos.gob.mx/</a>	("Historial de Cuentas Públicas" en construcción). Existe el IMPIE (Instituto Morelense de Información Pública y Estadística). <a href="http://www.asg-morelos.gob.mx">www.asg-morelos.gob.mx</a>
TEPOZTLAN	MORELOS	X	X	4º Trimestre	1º Trimestre con recursos de 2007 2º Trimestre	Existe página. Cuenta con Portal de Transparencia. Presentan Cuenta Pública no desglosada (Enero - Diciembre 2007). Aparece la relación de obras del Coplademun con sus respectivos montos. <a href="http://www.tepoztlan.gob.mx">www.tepoztlan.gob.mx</a>	
CADEREYTA DE MONTES	QUERÉTARO	X	X	1º Trimestre 2º Trimestre 3º Trimestre	1º Trimestre (aparece las obras programadas para todo el año) 1º Trimestre con recursos de 2007 2º Trimestre	Existe página municipal. Cuenta con Portal de Transparencia. <a href="http://www.cadereytagdemontes.gob.mx">www.cadereytagdemontes.gob.mx</a>	Presenta Portal de Transparencia
TEQUISQUIAPAN	QUERÉTARO	X	X	1º Trimestre 2º Trimestre 3º Trimestre 4º Trimestre	1º Trimestre (aparece las obras programadas para todo el año) 1º Trimestre con recursos de 2007 2º Trimestre	Existe página, presenta Portal de Transparencia. Presentan Cuentas Públicas no desglosadas (2006-2007). Se pueden encontrar gacetas municipales en las que se encuentran, para algunos trimestres las obras realizadas con el FISM en 2007, y en la gaceta de publicada el 12 de Mayo de 2008, aparece la propuesta de Obra Pública correspondiente al Ramo 33 para 2008. <a href="http://www.tequisquiapanqueretaro.gob.mx">www.tequisquiapanqueretaro.gob.mx</a>	
MARAVATIO	MICHOACÁN	X	1º Trimestre (reporta una obra)	3º Trimestre	2º Trimestre	Existe página. Presenta Portal de Transparencia donde no se puede ingresar a todas las opciones. <a href="http://www.maravatio.gob.mx">www.maravatio.gob.mx</a>	No contiene portal de transparencia. <a href="http://www.asm.gob.mx">www.asm.gob.mx</a>
URUAPAN	MICHOACÁN	X	X	2º Trimestre 3º Trimestre	X	Existe página. Presenta Portal de Transparencia. Presenta Cuenta Pública e Informe de Fondos Federales del segundo trimestre 2008. <a href="http://www.urupan.gob.mx">www.urupan.gob.mx</a>	

IGUALA DE LA INDEPENDENCIA	GUERRERO	X	3° Trimestre	3° Trimestre	1° Trimestre (solo reporta gastos indirectos y programa de desarrollo institucional)	No existe página	"Histórico de Cuentas Públicas" en construcción. Presenta Módulo de Transparencia. www.auditoriaguerrero.gob.mx	
AYUTLA DE LOS LIBRES	GUERRERO	X	1° Trimestre Trimestre Trimestre Trimestre	2° 3° 4° Trimestre	3° Trimestre	X		No existe página
ATLIXCO	PUEBLA	presenta cierre anual	2° Trimestre 3° Trimestre	2° Trimestre 3° Trimestre 4° Trimestre	2° Trimestre	Existe página. Presenta Portal de Transparencia donde no en todas las opciones se puede ingresar. www.atlixco.gob.mx	Presenta Portal de Transparencia. Contiene informe de Resultados de la Revisión de Cuenta Pública de Atlixco y Ocoyucan desde 2002 hasta 2006. www.ofspuebla.gob.mx	
OCOYUCAN	PUEBLA	presenta cierre anual	2° Trimestre 3° Trimestre	X	X	No existe página		
HUASCA DE OCAMPO	HIDALGO	X	1° Trimestre Trimestre Trimestre	2° 3° Trimestre	2° Trimestre 3° Trimestre 4° Trimestre	1° Trimestre (aparece las obras programadas para todo el año) 1° Trimestre con recursos de 2007 2° Trimestre	Existe página. No se puede acceder a los servicios gubernamentales. www.huascapueblomagico.gob.mx	Presenta Informes de Auditoría de 15 municipios de Hidalgo. Aparece Mineral del Monte pero la página no existe. Existe la Unidad de Información Pública Gubernamental. www.ofshidalgo.gob.mx
MINERAL DEL MONTE	HIDALGO	X	1° Trimestre Trimestre Trimestre	2° 3° Trimestre	1° Trimestre 2° Trimestre 3° Trimestre 4° Trimestre	2° Trimestre	Existe página. Presenta imagen del Portal de Transparencia pero no se puede ingresar. www.mineraldelmonte.hidalgo.gob.mx	

## **ANEXO 9. Solicitud de información a la Sedesol vía el IFAI**

Resolución de inexistencia emitida por el Honorable Comité de Información de la Secretaría de Desarrollo Social, en relación a la solicitud de acceso en número de folio 0002000119408, con fundamento en el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70 Fracción V de su Reglamento.

PRIMERO.- Se confirma la inexistencia de la información requerida en la solicitud de acceso con número de folio 0002000119408, referente a los Reportes sobre el ejercicio del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (Fondo III, Ramo 33) que incluya: el avance/cierre de obras, localidad, nombre de la obra, descripción de la obra, número de habitantes beneficiados y monto de la inversión para el ejercicio fiscal 2005, 2006 y 2007; y a los Reportes sobre el ejercicio del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (Fondo III, Ramo 33) para el Primer Trimestre del ejercicio fiscal 2008, como se indica a continuación:

- Estado de Michoacán: Uruapan y Maravatío, para los años 2005 y 2008.
- Estado de Puebla: Atlixco y Santa Clara Ocoyucan, para el primer trimestre de 2008.
- Estado de Querétaro: Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, para los años 2005 y 2006.

SEGUNDO.- No obstante lo anterior, este Comité hace constar la entrega de los informes de 2005 al primer trimestre de 2008 para los Municipios señalados de Guerrero, Hidalgo y Morelos; de los años 2006 y 2007 para los Municipios de Michoacán; de los años 2005 a 2007 para los municipios de Puebla; y de los años 2007 y primer trimestre de 2008 de los municipios de Querétaro.