

Desempeño del Gasto Municipal

En este documento se presentan los principales hallazgos en los 13 municipios que conforman la Coalición Pro Municipio sobre el desempeño del gasto municipal.

Se busca conocer la estructura de la hacienda municipal, verificar el cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal para el manejo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y promover la participación ciudadana informada en el proceso de definición, aplicación y evaluación de obras a realizar con el FISMDF.

La información fue obtenida a través de entrevistas a funcionarios, solicitudes de acceso a la información y búsqueda documental en los portales oficiales de los Ayuntamientos.

Desempeño del gasto municipal

PRINCIPALES HALLAZGOS

- En 23% de los trece municipios observados, las obras realizadas con los recursos del FISMDF no fueron aprobadas por el Cabildo, máximo órgano de representación y de gobierno del Ayuntamiento. Los tres municipios son Ciudad Juárez, Chihuahua, Acapulco, Guerrero y Cuautla, Morelos. La falta de control de estas obras contribuye a la discrecionalidad de la distribución y aplicación de los recursos del FISMDF.
- En 15% de los trece municipios observados: Tequila, Veracruz y Sanahcat, Yucatán una considerable cantidad de recursos no se ejercieron en el catálogo de acciones permitidas de acuerdo a los Lineamientos del FAIS publicados por la SEDESOL.
- En 46% de los trece municipios no existe un procedimiento específico para distribuir los recursos del FISMDF entre las localidades del Municipio. Ello representa un riesgo de que el recurso se quede en la cabecera municipal o se asigne con criterios político-clientelares.

COPLADEMUN

- La integración del COPLADEMUN no está suficientemente reglamentado. Esto provoca que su integración sea discrecional y que las actividades que lleva a cabo se vean limitadas en su impacto en la planeación del municipio.
- En el 46% de los 13 municipios, las sesiones del COPLADEMUN no son públicas.
- En el 23% de los 13 municipios las actas de las sesiones del COPLADEMUN no son públicas.
- En el 38% de los 13 municipios no existe un diagnóstico de necesidades municipales, por lo que no es claro sobre qué base se elabora el Plan Municipal de Desarrollo y la distribución de recursos del FISMDF.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- En 23% de los 13 municipios el Presidente Municipal no informó a la población sobre el monto recibido por el municipio por concepto de FISMDF.
- Solo en el 39% de los trece municipios tenemos la certeza de que se cumple con el calendario de entrega de los recursos del FISMDF.
- Si bien es cierto que existen canales para que la población pueda proponer obras, la gente no los conoce por falta de difusión.
- En el 46% de los trece municipios, no se dan a conocer las fechas de inicio y término de las obras aprobadas. Tampoco los Presidentes Municipales informan sobre las obras aprobadas y sus beneficiarios. La falta de transparencia impide la participación de la ciudadanía en ejercicios de control ciudadano que permitan verificar que las obras realmente se realizaron en tiempo y forma.
- Una buena parte de las obras que no se llegan a priorizar, corresponden a conceptos no apoyados con el FISMDF. Por ello es fundamental que la gente conozca más sus derechos sobre los recursos del FISMDF.
- Los portales de los municipios son muy heterogéneos. Solo en un 39% de ellos se pudo obtener la información del FISMDF. En algunos casos no se tienen recursos, pero esto no aplica para todos.
- En general, la información del FISMDF, aunque pueda estar a disposición del público, no es accesible. En los casos en que se tiene acceso, esta está desordenada y es poco clara. Recomendamos que se cumpla con lo establecido en la Ley de Contabilidad Gubernamental para dar acceso a la información, promover la transparencia y fomentar la participación ciudadana en la vigilancia de estos recursos.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

Una de las fuentes de ingreso más importantes que reciben los municipios en nuestro país proviene de uno de los Fondos del Ramo 33, que son recursos provenientes de aportaciones federales: Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). Estos recursos están destinados a mejorar las condiciones de vida de las comunidades en condiciones de rezago social y de pobreza extrema. En esta sección encontrarás datos que dan cuenta si el ejercicio de estos recursos se administra con apego a la normatividad vigente y se destina a los objetivos previstos por la Ley

Desde mediados del año pasado, los 11 integrantes de la Coalición PM nos hemos dado a la tarea de vigilar y monitorear el desempeño de la gestión municipal. En este documento presentamos el análisis de los datos encontrados mediante este ejercicio de monitoreo.

A partir del seguimiento al desempeño del gasto municipal, específicamente a la distribución y aplicación del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**, buscamos:

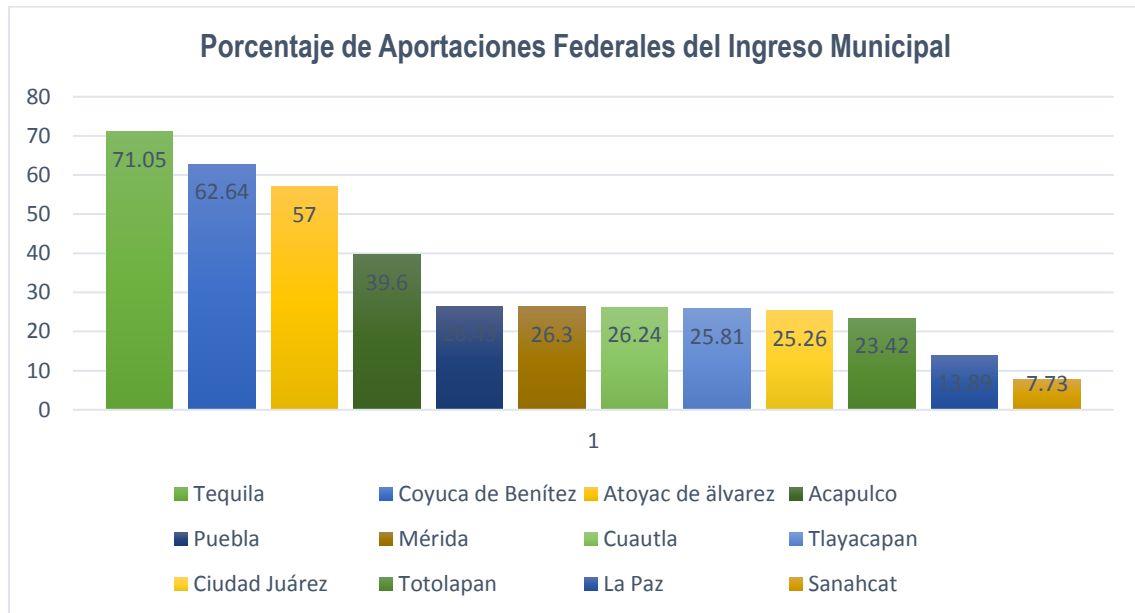
- Conocer la estructura de la hacienda municipal de los municipios de la Coalición.
- Verificar el cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal para el manejo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Promover la participación ciudadana informada en el proceso de definición, aplicación y evaluación de obras a realizar con el FISM.
- Identificar áreas de oportunidad para la mejora en el proceso de aplicación del FISM entablando un diálogo con las autoridades encargadas de su manejo en los diferentes niveles e instancias gubernamentales.

ANTECEDENTES

En 1997 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal con el objeto de asegurar una mayor transferencia de recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades, principalmente de desarrollo social. Con esta intención se crea el Ramo 33: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, bajo la premisa de que son los gobiernos locales quienes mejor conocen a su población y pueden invertir en servicios y obras públicas de mejor manera.

Como podemos ver en la gráfica 1, los recursos del Ramo 33 representan cuantiosos recursos para las haciendas municipales. En algunos casos, llegan a representar más del 50% de los recursos municipales¹.

Gráfica 1



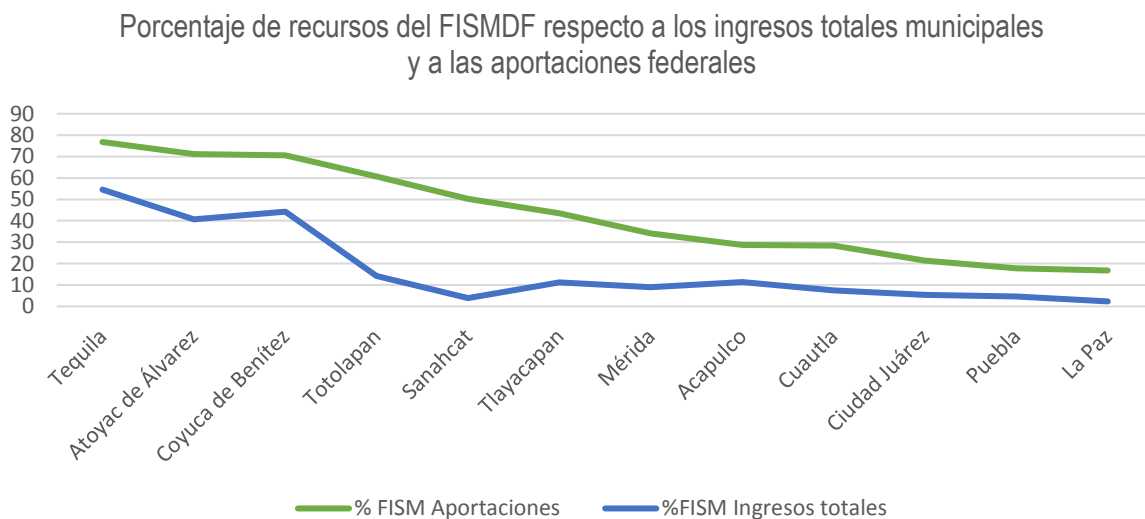
El Ramo 33 está compuesto por ocho fondos y compone una de las principales fuentes de financiamiento de los municipios: Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios. De estos ocho Fondos, únicamente dos llegan al nivel municipal:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual, a su vez, se compone de dos Fondos: Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).
2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)

¹ En esta tabla no aparece el municipio de Ixhuacán de los Reyes, Veracruz debido a que nos fue imposible tener acceso a dicha información.

En particular nos interesa dar seguimiento al FISM-DF, por implicar cuantiosos recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de las comunidades en condiciones de rezago social y de pobreza extrema. Consideramos que por ello es fundamental que se tenga un control del ejercicio de estos recursos de acuerdo a la normatividad vigente y a los objetivos previstos en la Ley².

Gráfica 2



Tal como lo establece el artículo 33 de la LCF, los recursos del FISMDF se puede utilizar para:

1. Agua potable
2. Alcantarillado
3. Drenaje y letrinas
4. Urbanización
5. Electrificación rural y de colonias pobres
6. Infraestructura básica del sector salud y educativo
7. Mejoramiento de vivienda
8. Mantenimiento de infraestructura.

² El Artículo 33 de la ley de Coordinación Fiscal establece “las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”.

PROMUNICIPIO

Cada año la Secretaría de Desarrollo Social deberá publicar los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en donde se especifique el catálogo de acciones permitidas para ser financiadas por dicho Fondo.

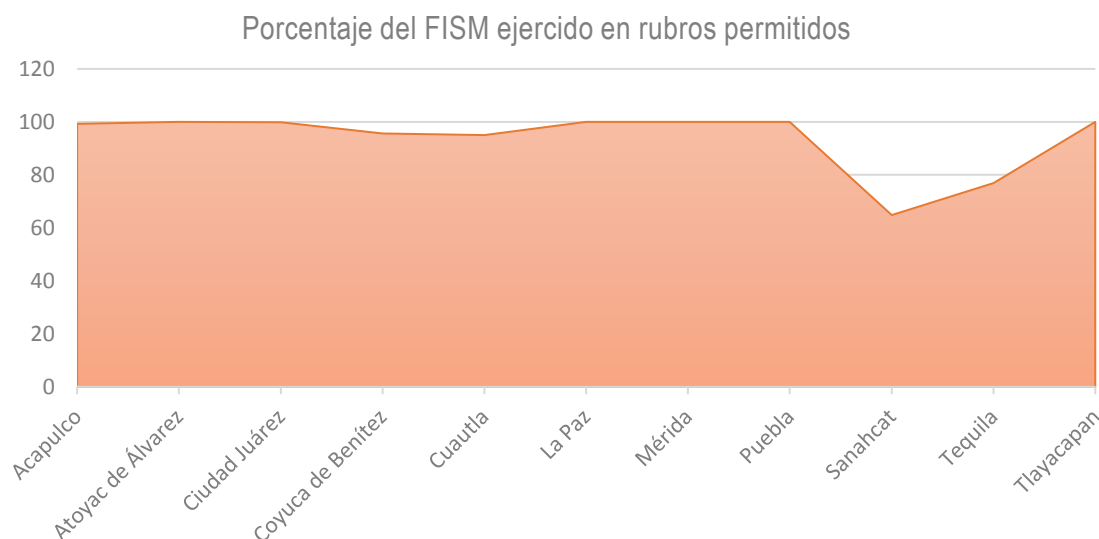
En los Lineamientos publicados el 1° de marzo de 2016 el catálogo de acciones incluye las siguientes:

- Agua y saneamiento
- Educación
- Otros proyectos (Infraestructura agrícola, infraestructura apícola, infraestructura artesanal, infraestructura forestal y pecuaria)
- Salud
- Urbanización
- Vivienda

La LCF también prevé que los municipios podrán disponer de los recursos del FISMDF para:

- La realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (hasta un 2% del total de recursos del FISMDF).
- Gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos (hasta el 3% de los recursos que les correspondan del FISM).

Gráfica 3

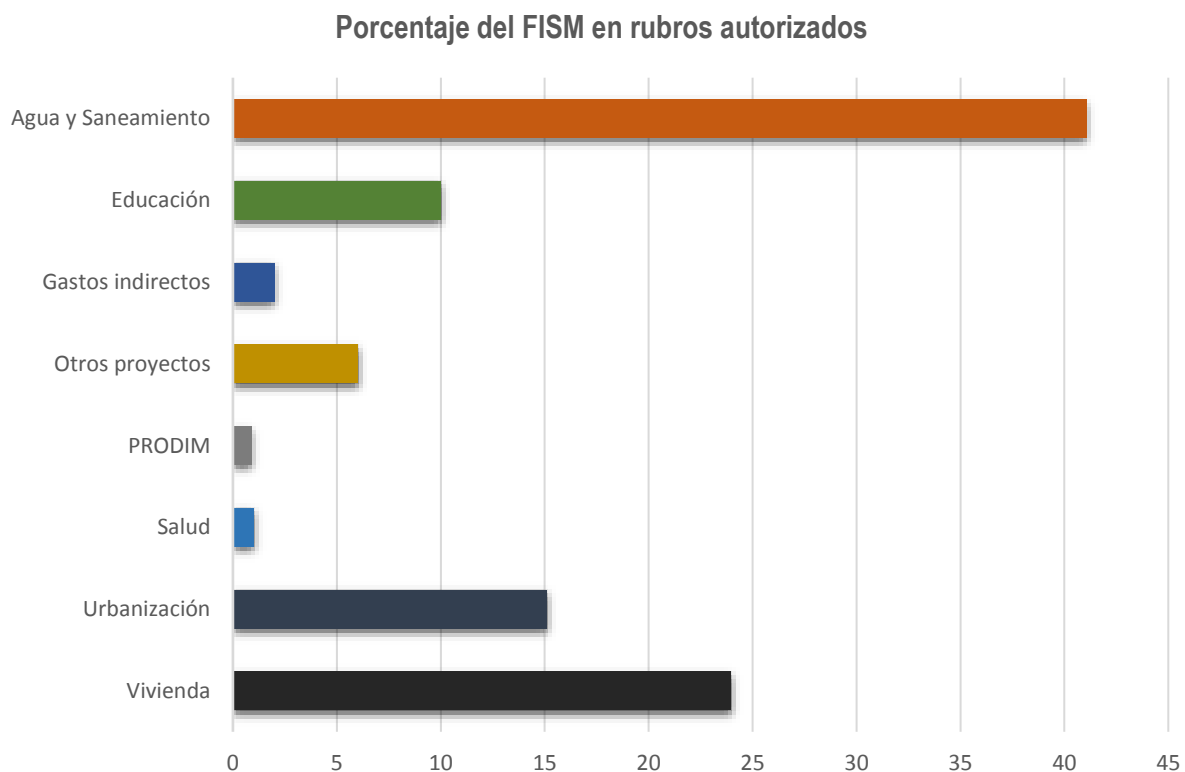


Cabe destacar que en los municipios de Sanahcat, Yucatán y Tequila, Veracruz una considerable cantidad de recursos no se ejercieron en los rubros permitidos por el marco normativo:

MUNICIPIO	PORCENTAJE DEL FISM NO EJERCIDO EN LOS RUBROS PERMITIDOS POR LA LCF	TOTAL DEL FISM NO EJERCIDO EN LOS RUBROS PERMITIDOS POR LA LCF
Sanahcat, Yucatán	35.26%	\$ 359,874.20
Tequila, Veracruz	23.11%	\$6,038,200.00

De manera agregada, presentamos la distribución del total de los recursos del FISM ejercidos por los 13 municipios observados por la CPM de acuerdo al catálogo de acciones aprobado en 2016.

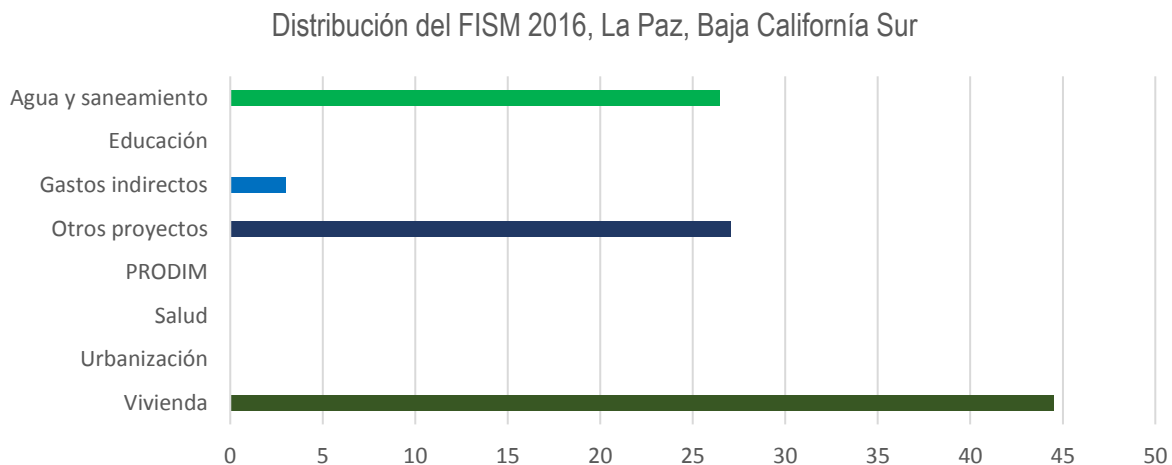
Gráfica 4



DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FISM EN EL CATÁLOGO DE ACCIONES PERMITIDO POR MUNICIPIO

De acuerdo a la información obtenida, a pesar de que el FISMDF se destina únicamente a población en pobreza, La Paz no cuenta con un diagnóstico de necesidades municipales como base para su distribución. Sin embargo, existe un procedimiento formal para distribuir los recursos entre las distintas localidades que componen al municipio y únicamente cuenta con una vía para que la ciudadanía participe en la definición de la distribución de dichos recursos a través de la elaboración de solicitudes a la autoridad.

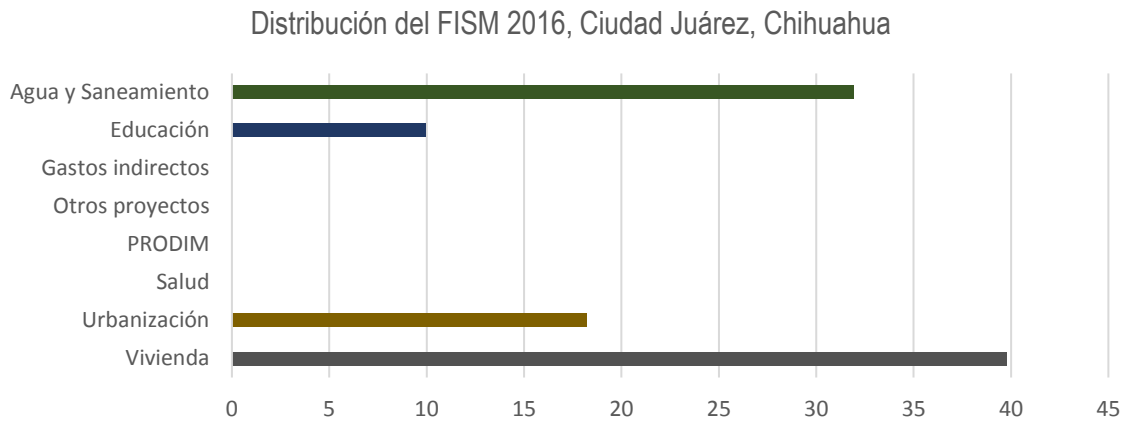
Gráfica 5



El caso de Ciudad Juárez es igual al del municipio de La Paz. El FISMDF se destina únicamente a población en pobreza, pero no cuenta con un diagnóstico de necesidades municipales como base para su distribución. En este municipio si existe un procedimiento formal para distribuir los recursos entre las distintas localidades que lo componen y únicamente cuenta con una vía para que la ciudadanía participe en la definición de la distribución de dichos recursos a partir de la consulta pública.

Un dato relevante que impacta en la correcta aplicación y distribución de los recursos del FISMDF en Ciudad Juárez, es que las obras realizadas con estos recursos no fueron aprobadas por el Cabildo.

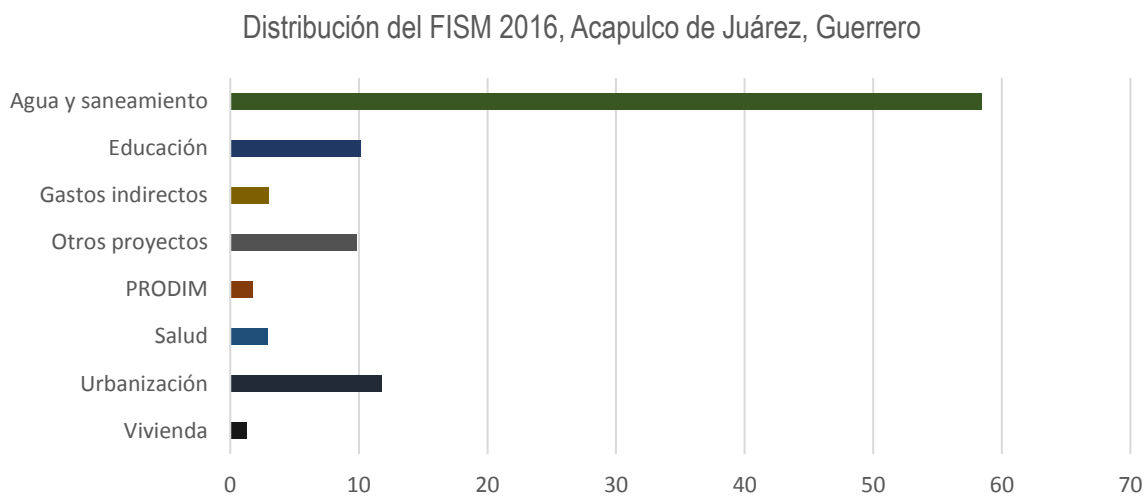
Gráfica 6



En Acapulco de Juárez el FISMDF no se destina exclusivamente a beneficiar a población en pobreza extrema. Es el primer caso encontrado en que el municipio se cuenta con un diagnóstico de necesidades municipales como base para la distribución de los recursos del Fondo, así como con un procedimiento formal para su distribución entre las localidades al interior del municipio. Como en los casos anteriores, solo existe una vía de participación ciudadana en la definición de su distribución a través de la elaboración de solicitudes a la autoridad.

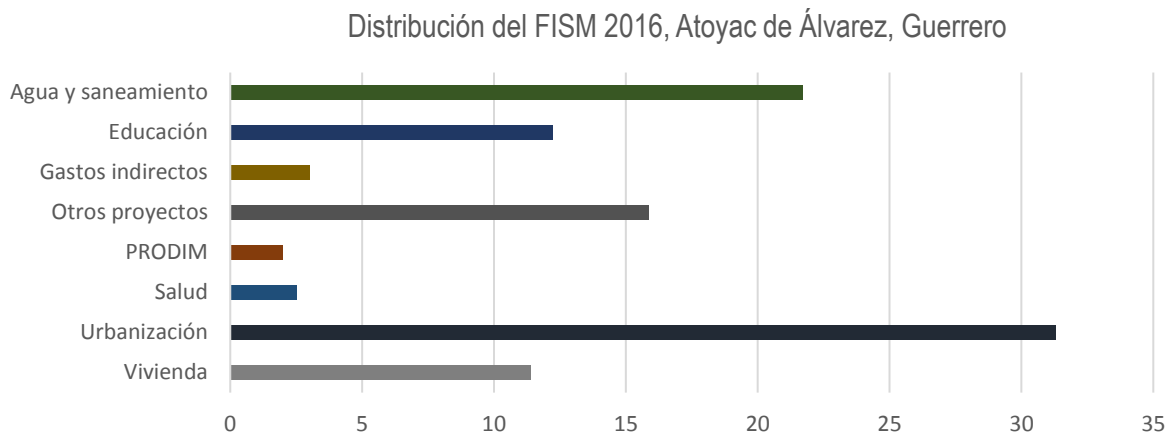
Al igual que Ciudad Juárez, las obras realizadas con recursos del FISMDF no fueron aprobadas por el Cabildo.

Gráfica 7



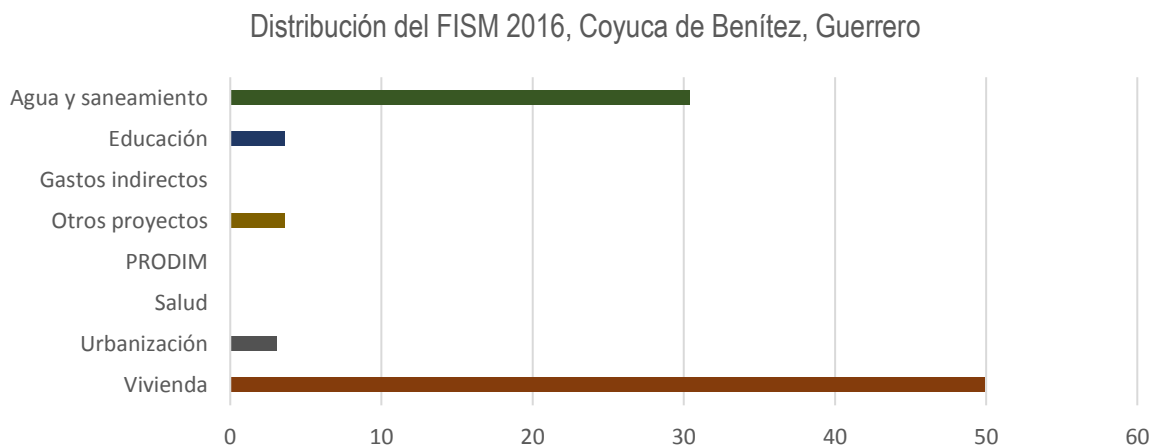
En Atoyac de Álvarez, estamos en espera de que el municipio nos proporcione información. La única información que obtuvimos antes de la realización de este informe es que en el interior del municipio no existe un procedimiento formal para la distribución del FISMDF y solo existe una vía para la participación en la definición de la distribución del FISMDF a través de la elaboración de solicitudes a la autoridad.

Gráfica 8



Mientras que en Coyuca de Benítez, como en el caso de Acapulco, el FISMDF no se destina únicamente a la población en pobreza extrema, no cuenta con un diagnóstico de necesidades municipales como base para su distribución. En este caso si existe procedimiento formal para distribuir los recursos entre las distintas localidades que componen al municipio y únicamente cuenta con una vía para que la ciudadanía participe en la definición de la distribución de dichos recursos.

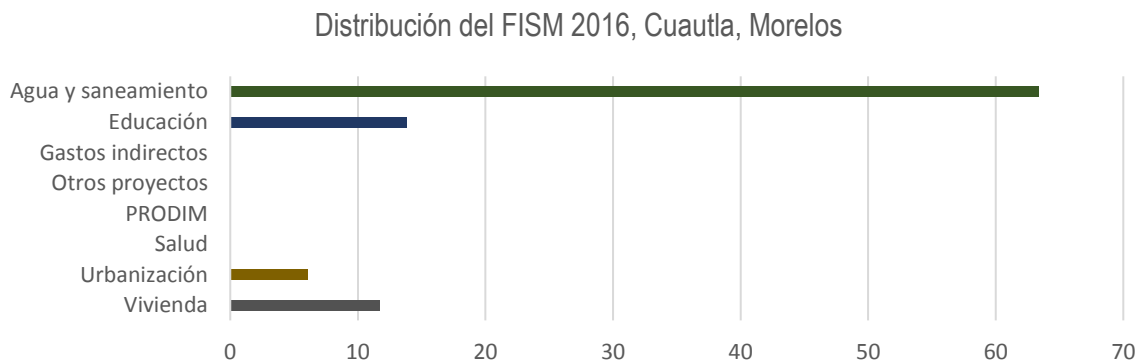
Gráfica 9



En el municipio de Cuautla no tuvimos acceso a información respecto a la utilización del FISMDF y si este se destina exclusivamente a población en pobreza extrema. En el municipio tampoco se contemplan vías de participación en la distribución de los recursos y no cuenta con un diagnóstico de necesidades municipales ni con un procedimiento formal para la distribución del Fondo entre las localidades que componen al municipio.

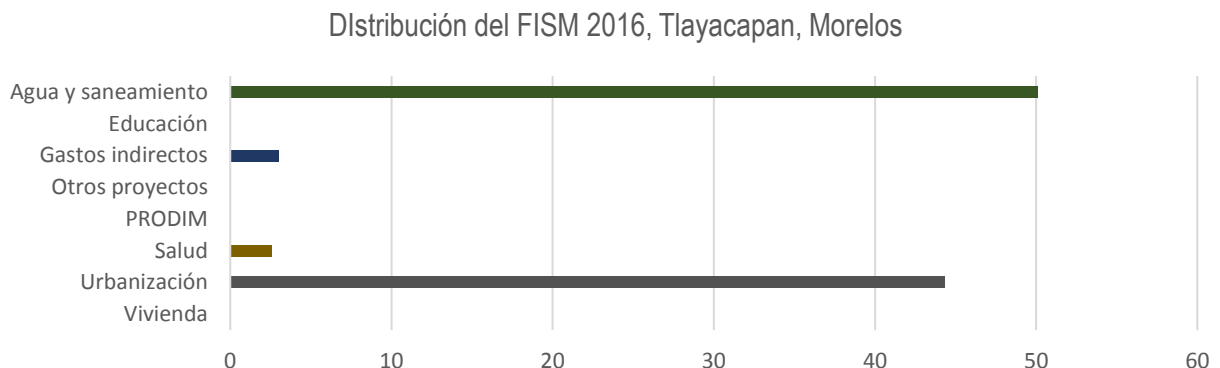
Cuautla, es uno de los tres municipios en los que las obras realizadas con recursos del FISMDF no fueron aprobadas por el Cabildo.

Gráfica 10



Tlayacapan es de los municipios con mejores prácticas en la distribución del FISM. En este municipio si se destinan los recursos únicamente a población en pobreza extrema, si cuentan con un diagnóstico de necesidades municipales y con un procedimiento formal para su distribución entre las localidades que lo componen. Como en los demás casos, el municipio solo cuenta con una vía de participación en la distribución de los recursos a través de la realización de asambleas.

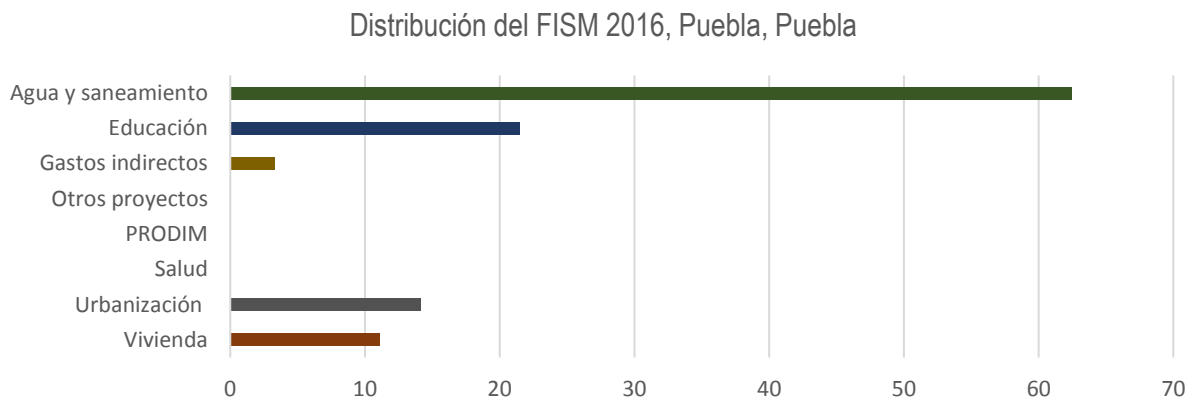
Gráfica 11



En el municipio de Totolapan no obtuvimos acceso a la información sobre el ejercicio del FISM.

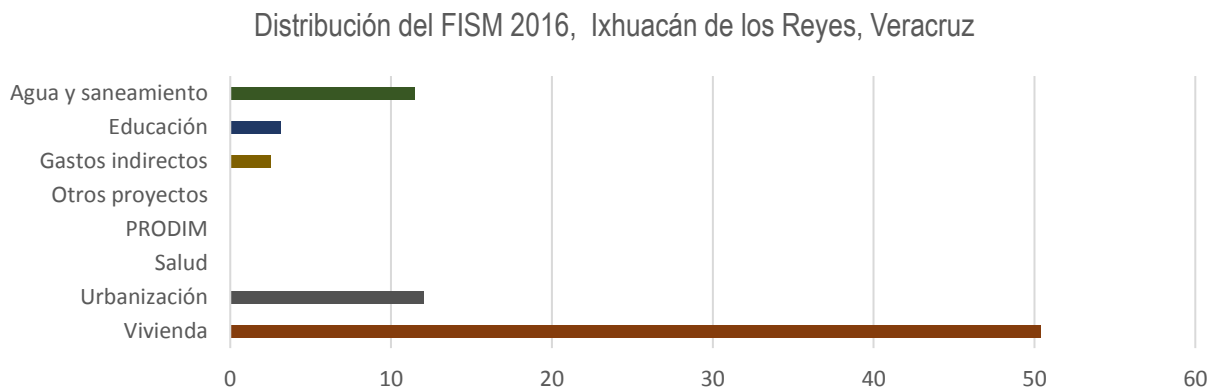
El municipio de Puebla nos negó el acceso a la información respecto al uso exclusivo de los recursos para población en pobreza extrema. Estamos en proceso de que nos entreguen información sobre si cuentan con un procedimiento formal para la distribución de los recursos del fondo entre las localidades que lo componen. Es de los pocos municipios que si cuenta con un diagnóstico de necesidades municipales y únicamente contempla una sola vía para la participación ciudadana en la definición de su distribución. Estamos en espera que nos entreguen información respecto a dicha vía.

Gráfica 12



En Ixhuacán de los Reyes estamos en proceso de que el municipio nos proporcione la información para conocer si los recursos se destinan únicamente a población en pobreza extrema, si cuentan con un diagnóstico de necesidades municipales, con un procedimiento formal para su distribución entre las localidades que lo componen y si cuenta con una vía de participación en la distribución de los recursos.

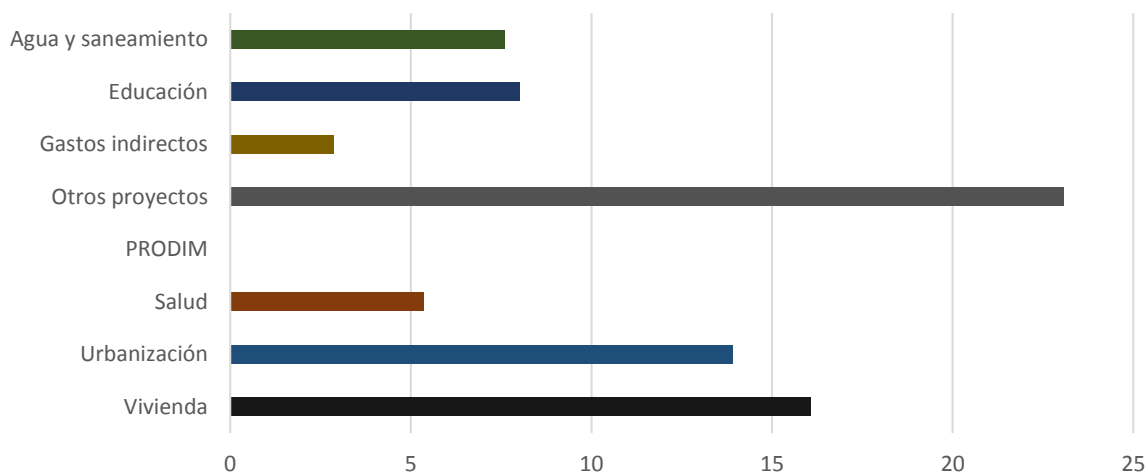
Gráfica 13



A pesar de que Tequila contempla dos vías para la participación ciudadana en la distribución de los recursos del FISM, este municipio es uno con las peores prácticas para su distribución. El FISM no se destina exclusivamente a la población en pobreza extrema, no cuentan con un diagnóstico de necesidades municipales y tampoco existe un procedimiento formal para la distribución de recursos al interior del municipio entre las localidades que lo componen. Además, las vías previstas para participar en la distribución del FISM son a través de la presentación de solicitudes a la autoridad y directamente con el presidente municipal.

Gráfica 14

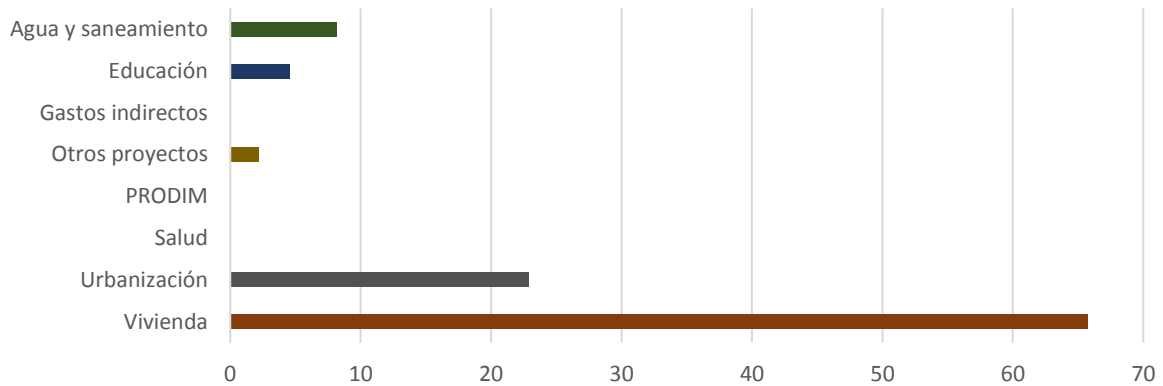
Distribución del FISM 2016, Tequila, Veracruz



Al igual que Tequila, Mérida también cuenta con dos vías para la participación ciudadana en la distribución del FISMD. En este municipio el recurso se destina exclusivamente a la población en pobreza extrema y cuenta con un diagnóstico de necesidades municipales. Sin embargo, no existe un procedimiento formal para la distribución de los recursos al interior del municipio entre sus localidades. Las vías previstas para participar en la distribución del FISM son a través de presentación de solicitudes y de consejos municipales, este último canal genera una gran diferencia respecto al canal utilizado en el municipio de Tequila.

Gráfica 15

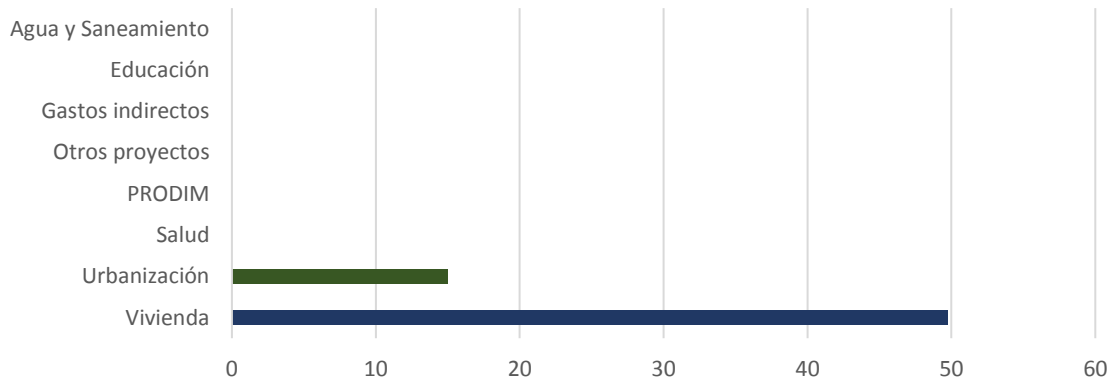
Distribución del FISM 2016, Mérida, Yucatán



En el municipio de Sanahcat no tuvimos acceso a la información para conocer si cuentan con un diagnóstico de necesidades municipales y con un procedimiento formal para su distribución entre las localidades que lo componen. Solo estamos en proceso de entrega de información respecto al uso exclusivo del FISMDF para población en pobreza extrema. Respecto a las vías de participación en la distribución de los recursos del FISM, sabemos que se realizan mediante solicitudes verbales.

Gráfica 16

Distribución del FISM 2016 Sanahcat, Yucatán



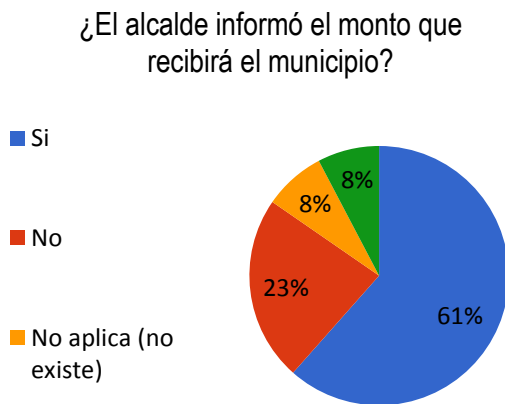
EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LCF EN LA ASIGNACIÓN Y EJERCICIO DE LOS RECURSOS DEL FISMDF

La LCF establece como obligación de las autoridades municipales informar a la población sobre los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una de ellas, su ubicación, metas y beneficiarios. Por lo menos, lo deben hacer a través de la página de internet de la entidad federativa a la que pertenecen.

A continuación se muestra los hallazgos de la CPM en dicho tema:

Obligaciones de transparencia

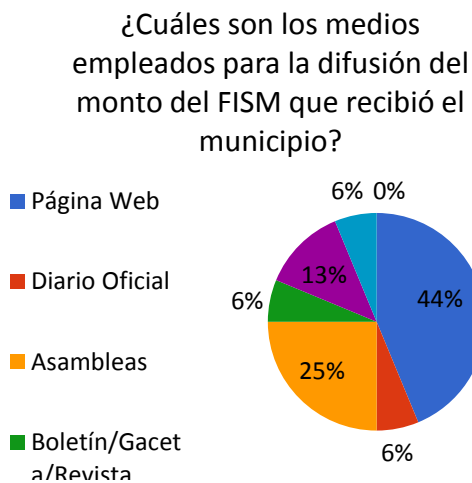
Gráfica 17



Gráfica 18



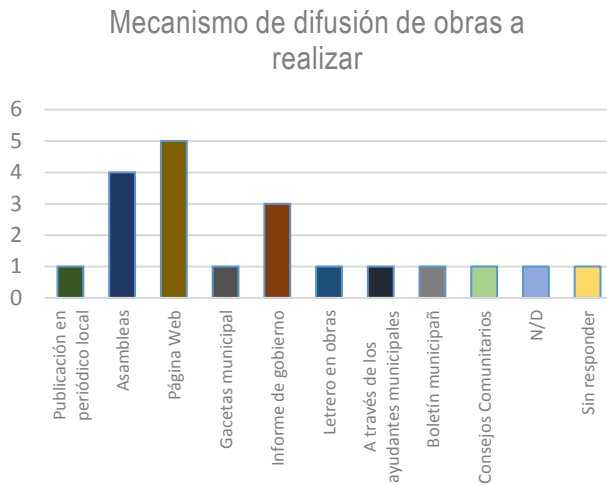
Gráfica 19



Gráfica 20

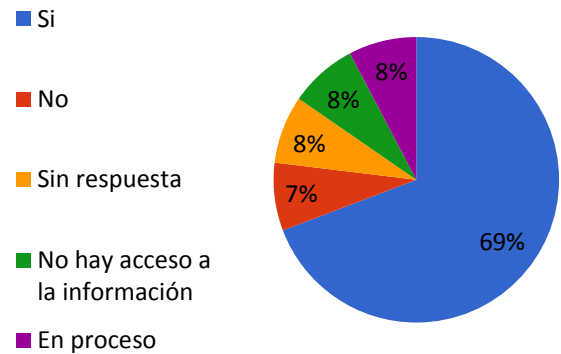


Gráfica 21



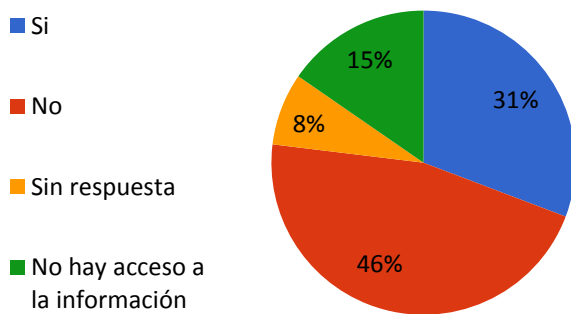
Gráfica 22

¿Se da a conocer la ubicación de las obras aprobadas?



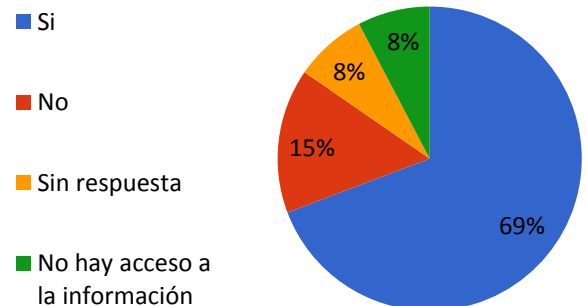
Gráfica 23

¿Se dan a conocer fechas de inicio y término de las obras aprobadas?



Gráfica 24

¿Se dan a conocer los beneficiarios de las obras aprobadas?

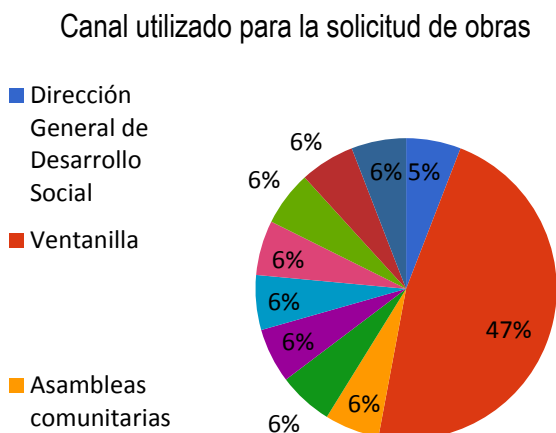


En el 46% de los municipios no se dan a conocer las fechas de inicio y término, y tampoco se ha logrado que todos los Alcaldes informen sobre las obras aprobadas y los beneficiarios. Esto impide la realización de ejercicios de contraloría social para verificar que las obras realmente se realicen y vigilar cumplimiento de plazos acordados con los contratistas.

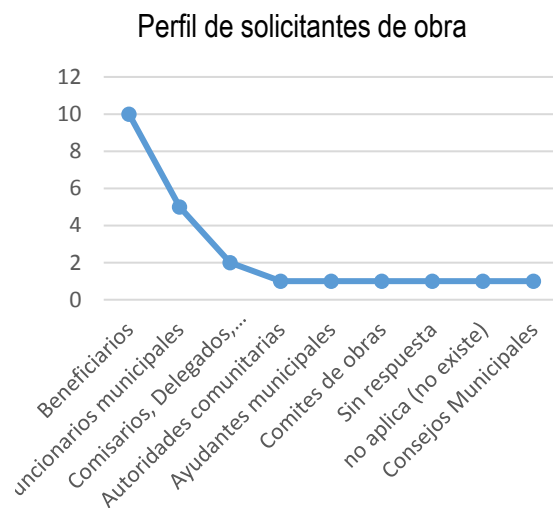
PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FISMDF Y PRIORIZACIÓN DE OBRAS

La LCF también establece como obligación de las autoridades municipales promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar. En las siguientes gráficas se da cuenta del cumplimiento de dicha obligación.

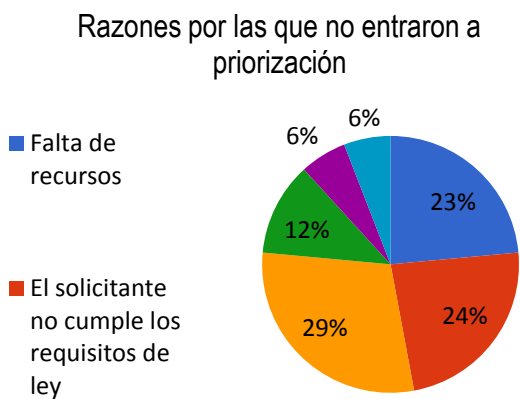
Gráfica 25



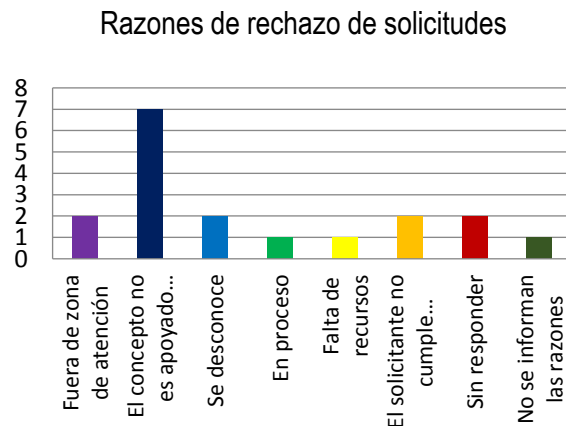
Gráfica 26



Gráfica 27

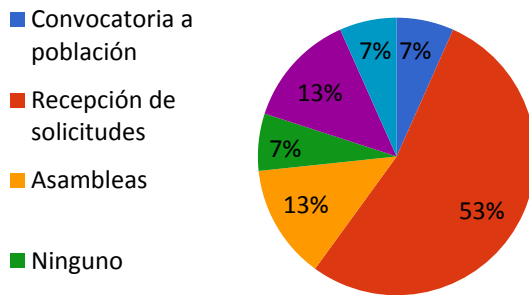


Gráfica 28



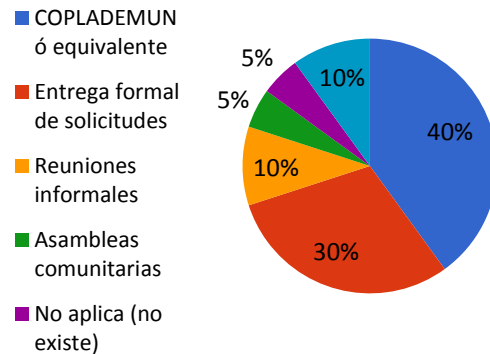
Gráfica 29

¿Cuáles son los canales para involucrar a la población en la distribución del recurso disponible?



Gráfica 30

Espacios en los que participan los comisarios o agentes municipales para la definición de obras



RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FISMDF

¿Quién decide cómo se distribuyen los recursos del FISMDF? ¿quién prioriza las obras y decide qué necesidad atender de la población?, ¿cuál es la información que se toma en cuenta para dicha distribución y priorización?, ¿quién revisa esa decisión? son preguntas fundamentales de cuya respuesta depende si el FISMDF se maneja con transparencia, eficacia y eficiencia, y sus resultados son acordes con los objetivos de atacar la pobreza extrema y el rezago social.

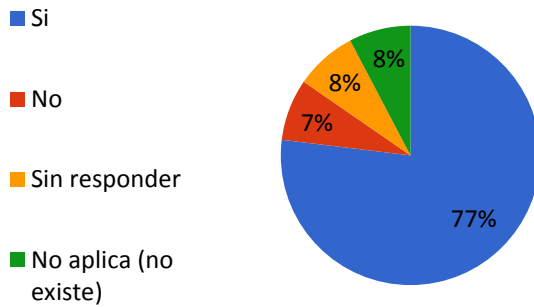
En la mayoría de los municipios existe un Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal que son comúnmente llamados COPLADEMUN. Estos consejos están regulados por las leyes locales y fueron creados para promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y para ser un mecanismo de participación ciudadana en el proceso de planeación para el desarrollo.

En la Coalición 2 de los 13 municipios no cuentan con dicha figura. Siendo estos Coyoaca de Benítez y Puebla. Mientras que Ixhuatán de los Reyes se encuentra en proceso de obtener la información.

A continuación se muestran los hallazgos en el resto de los municipios:

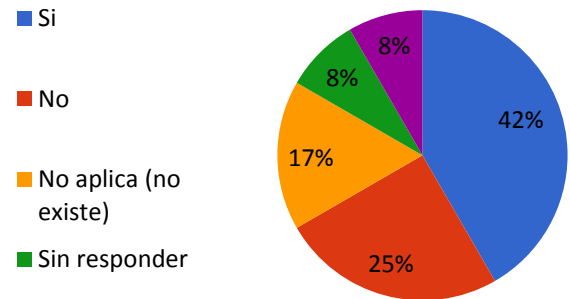
Gráfica 31

¿Existe un método para la integración del COPLADEMUN?



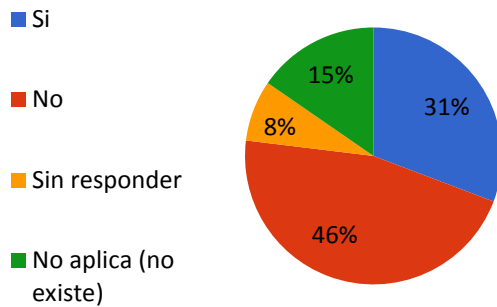
Gráfica 32

¿Se cumple con lo establecido para la integración del COPLADEMUN?



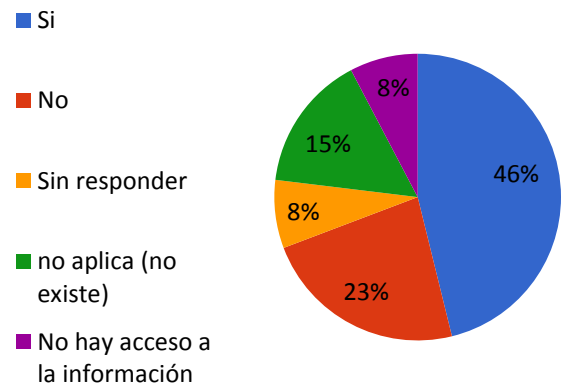
Gráfica 33

¿Existen sesiones públicas del COPLADEMUN?



Gráfica 34

¿Existen actas disponibles de las sesiones del COPLADEMUN?



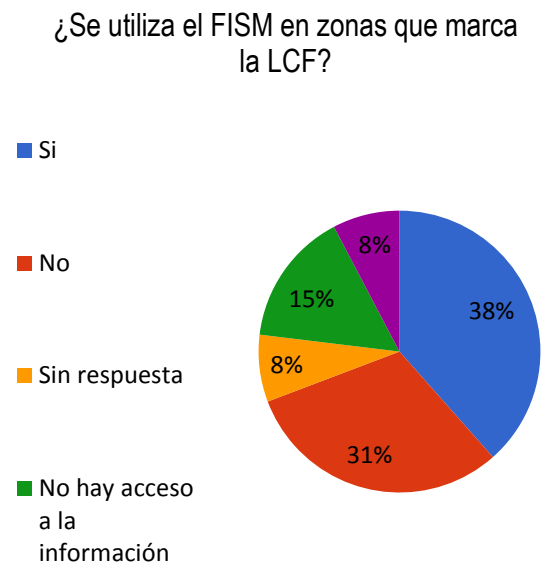
Como ya se ha mencionado, la LCF también establece que los recursos del FISMDF se deberán destinar exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

La Coalición Pro Municipio encontró lo siguiente:

Gráfica 35



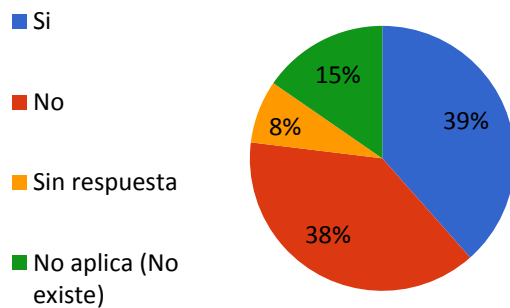
Gráfica 36



Finalmente la LFC menciona que los municipios deberán reportar trimestralmente a la SEDESOL y a la SHCP, el seguimiento sobre el uso de los recursos del FISMDF. Asimismo deberán publicar en su página oficial de internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y las evidencias de la conclusión de las obras. El no tener página de internet propia, lo deberán hacer en la página del Gobierno de la entidad federativa correspondiente.

Gráfica 37

Se cumple con difusión de informes del ejercicio de los recursos en portales del municipio



Gráfica 38

Se cumple con difusión de informes del ejercicio en portales de SEDESOL

