



MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES EN CONTEXTOS ELECTORALES

***FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)
-MONITOREO DE LAS OBRAS APROBADAS Y DE LOS RECURSOS EJERCIDOS-***

Monitoreo del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) estuvo a cargo de Briseida Lavielle de Fundar con la colaboración de Alberto Serdán y Kristina Pirker.

Los estudios de campo para monitorear el uso de los recursos del FISM, fueron llevados a cabo por Corinne Martín y Eduardo Salazar en el Estado de México; en Nayarit por Vera Sisniega, en Tlaxcala por Ana María Medina y Andrea Comas; en Veracruz por Ana María Medina y Alejandro López.

Febrero de 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
RESULTADOS	11
1. Gestión municipal y mecanismos de control institucional del FISM	11
2. Fiscalización, control y vigilancia del FISM	14
3. Transparencia y acceso a la información	15
4. Consulta, aprobación y apoyo, pero no control: Modalidades de participación social en el FISM	16
RECOMENDACIONES	23
ANEXO	25

Introducción

El Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM), fondo III del Ramo 33, es el principal mecanismo de transferencia de recursos de la federación hacia los municipios a través de los gobiernos estatales; es regulado por la Ley de Coordinación Fiscal.

Con la creación del Ramo 33 se inauguró una nueva vertiente de descentralización, con la particularidad de que los recursos transferidos a los estados y municipios tienen designados objetivos y montos definidos desde la federación, es decir, se “etiquetan” para resolver necesidades básicas de la población. El FISM está etiquetado para la creación de infraestructura de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales o infraestructura productiva rural. Los municipios pueden disponer de hasta dos por ciento del fondo para desarrollo institucional y de hasta tres por ciento para gastos indirectos.

No obstante el incremento del flujo de recursos hacia los municipios, la magnitud de las necesidades insatisfechas en materia de infraestructura es evidente. Particularmente en las zonas rurales, la cobertura de servicios es de casi la mitad que en zonas urbanas¹. A ocho años de la creación del FISM, los avances para resolver los problemas de infraestructura básica son cuestionables y, precisamente por ello, se ha discutido la efectividad del uso de las transferencias federales.

La transparencia del ejercicio de los recursos es una de las deficiencias notables del FISM. Los legisladores federales, a través de la inclusión de disposiciones en diversos decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, desde el año 2002, han pretendido mejorar el sistema de rendición de cuentas de las entidades con relación a los fondos del Ramo 33. El objetivo ha sido que la Auditoría Superior de la Federación, junto con los órganos de fiscalización de los Estados, tome medidas para la comprobación de los recursos e impulse acciones para fiscalizar mejor los fondos.

Aunque se creó el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado—para fortalecer las capacidades de los Estados para fiscalizar el Ramo 33—no hay avances sustanciales ni siquiera en el acceso a la información del uso de los recursos del FISM. Por ejemplo, Sedesol debería contar con información sobre la utilización del FISM—de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, no tiene información disponible que de cuenta del ejercicio del presupuesto del fondo.

Frente a este panorama de débil fiscalización, el uso del FISM con fines distintos a lo que establece la normatividad, particularmente con fines político-electorales, es una posibilidad latente.

¹ Para un análisis del FISM véase: Rocío Moreno, “Infraestructura social básica y presupuesto”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2004.

Partiendo de estas consideraciones, esta vertiente del proyecto *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, tenía el objetivo de realizar un monitoreo de las obras financiadas con el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33, en municipios seleccionados, y que cuenten con información disponible.

Hipótesis de trabajo

- En años electorales pudiesen existir irregularidades en la aplicación de recursos, incumplimiento de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación y de las normas estatales del Fondo III, particularmente con relación al destino del gasto (localidades y tipo de gasto), así como en los tiempos de entrega de los apoyos de los gobiernos de los Estados a los municipios.
- En años electorales, los Ayuntamientos pudiesen ejercer mayores recursos del FISM, derivados del ahorro presupuestario en el año previo a la elección.
- Los mecanismos de control social del FISM son débiles, lo cual propicia el uso discrecional, incluido el electoral.
- La fiscalización del FISM es insuficiente, lo cual propicia el uso discrecional de los recursos, incluido el electoral.

Si el ejercicio de los recursos del FISM se realiza con apego a lo establecido en la normatividad, vigilado por los ciudadanos y bien fiscalizado, se descarta la discrecionalidad en su manejo y, con ello, el posible uso electoral de los mismos.

I. Metodología e información disponible

En la presente investigación se monitoreó el uso de los recursos del FISM en 26 municipios seleccionados de los estados Nayarit, Tlaxcala, Veracruz y Estado de México. Los criterios para seleccionar los municipios se basaron en los que se emplearon en la selección de las entidades: variación en el partido que gobierna el municipio al momento de la última elección de gobernador, tendencia electoral, marginación, importancia relativa del FISM e importancia demográfica y política del municipio.

El monitoreo incluyó la revisión del marco normativo que regula la asignación y fiscalización de los recursos y un estudio de campo, de carácter exploratorio, que consistió en:

- 44 entrevistas con funcionarios municipales, sobre los usos del FISM en sus municipios,

- 41 visitas a obras financiadas con el FISM para verificar la información de la Lista de Obra.

Tabla 1. Municipios seleccionados para monitorear el FISM

Estado / municipio	Partido gobernante al momento de la elección	Marginación según CONAPO
Estado de México		
Donato Guerra	PRD	alto
Nezahuacóyotl	PRD	muy bajo
Tonatico	PRD	baja
Jiquipilco	PRI	alto
Ecatepec	PRI	muy bajo
Naucalpan	PAN	muy bajo
Soyaniquilpan	PAN	medio
Villa del Carbón	PAN	alto
Veracruz		
Tampico Alto	PAN	alto
Huayacocotla	PRI	alto
Tantoyuca	PAN	muy alto
Veracruz	PAN	muy bajo
Coatzacoalcos	PRI	muy bajo
Boca del Río	PAN	muy bajo
Orizaba	PAN	muy bajo
Tlaxcala		
San Fco. Tetlanohcan	PRI-PV	bajo
Huamantla	PRI-PV	bajo
El Carmen Tequexquitla	PRD	medio
San Juan Teacalco	PRD	medio
Muñoz de Domingo Arenas	PRI-PV	medio
Yuahquemecan	PRI	bajo
Nayarit		
La Yesca	PAN	alto
El Nayar	PRI	muy alto
San Pedro Lagunillas	PAN	medio
Xalisco	PRI	bajo
Huajicori	PRI	alto
Tepic	PRI	bajo

Es importante destacar que no se tuvo acceso a la información presupuestaria necesaria para el análisis, ni a las Cuentas Públicas, a pesar de haber sido solicitadas en diversas instancias de los gobiernos estatales, los Órganos de Fiscalización y en las Presidencias Municipales de los municipios en estudio.

Los temas eje de la investigación fueron las características de la operación del Fondo; la participación de los ciudadanos en diversos aspectos relacionados con el Fondo,

particularmente en el control y vigilancia del mismo; la fiscalización; el análisis del presupuesto asignado y ejercido en el municipio y, finalmente la existencia física de la obra.

El monitoreo fue realizado por investigadores estatales, para lo cual se diseñaron una serie de herramientas para ser utilizadas en cada estado, de manera que las investigaciones produjeran resultados comparables. Así, se diseñaron cinco guías²: Guía de información, Guía de campo, Guía de entrevistas, Guía de verificación física de obras y Guía de análisis. Con base en estas herramientas, se recopiló la información normativa y de campo sobre el FISM.

Una importante fuente de información para el monitoreo fueron las autoridades municipales, a quienes se les consultó sobre los temas mediante entrevistas. Las opiniones de los Presidentes Municipales fueron contrastadas con las opiniones de otros funcionarios municipales, regidores de un partido diferente al del Presidente, Síndicos, etc., de acuerdo a las condiciones de cada municipio.

Las entrevistas con los funcionarios permiten, por una parte, aproximarse a los procedimientos administrativos locales del FISM, desde la perspectiva de los servidores públicos, y, por otra parte, visualizar cómo a nivel municipal se maneja la relación con las poblaciones beneficiarias de los programas sociales y el acceso de los ciudadanos a la información pública. También permite explorar una dimensión opaca de la cultura política local, como lo son las prácticas, orientaciones y conocimientos de los servidores públicos acerca del papel de la participación ciudadana en el control de la gestión pública y la rendición de cuentas.

El trabajo de campo consistió de dos etapas. Por una parte, buscar la información disponible en Internet y en las instancias correspondientes sobre la normatividad vigente en el estado sobre la operación y fiscalización del FISM, así como los montos asignados y ejecutados. Por otra parte, las investigadoras de Fundar apoyadas en una guía con preguntas cerradas y semi-abiertas llevaron a cabo las 44 entrevistas con funcionarios públicos de los municipios seleccionados. Como se puede apreciar en la tabla 1, las investigadoras entrevistaron a representantes del gobierno municipal (presidentes municipales, regidores y síndicos) y funcionarios responsables de las dependencias de Obras Públicas. También se buscó entrevistar a representantes de la oposición local, lo cual se logró sólo en los municipios de Nayarit y en Ecatepec, Estado de México.

Los resultados detallados del monitoreo pueden ser consultados en los reportes de cada estado, las bitácoras de los investigadores así como en los reportes del monitoreo físico de las obras, los cuales forman parte integral de esta investigación.

² Las guías pueden ser consultadas en el anexo.

Tabla 1. Número de funcionarios municipales entrevistados

Estado	Presidente Municipal	Dirección Obras Públicas	Director Coplademun	Secretario del Ayuntamiento	Regidor	Síndico	Otros	Total
Nayarit	4		3		4	2	1	14
Tlaxcala	1	6		4		1		12
Veracruz		5			4	1	1	11
Estado de México		4		1	1		1	7
Total	5	15	3	5	9	4	3	44

Tabla 2. Número de obras visitadas

Estado	Total
Nayarit	13
Tlaxcala	12
Estado de México	16
Total	41

Selección de municipios para el monitoreo

El estudio se realizó en ocho municipios del Estado de México y en seis municipios de cada uno de los otros estados incluidos en la investigación. La selección de los municipios se basó en varios criterios: Aspectos socioeconómicos (especialmente el nivel de marginación fijado por CONAPO) y demográficos, el monto asignado per cápita del FISM; aspectos político-electorales, como las tendencias de desempeño electoral (avance o retroceso) de los partidos en las últimas dos elecciones gubernamentales. También se buscó incluir municipios gobernados por distintos partidos para comparar si había diferencias en el manejo de la información y las prácticas políticas entre los partidos. Las propuestas de las investigadoras, basadas en el conocimiento de la coyuntura política de los estados, jugaron un papel importante en la selección final de los municipios.

En el caso de Tlaxcala se seleccionaron los municipios San Francisco Tetlanohcan, Huamantla, Yauhquemecan, considerados de marginación baja, y los municipios El Carmen Tequexquiltla, Teacalco, Muñoz de Domingo Arenas con un nivel medio de marginación. Del estado Nayarit se seleccionaron los municipios Huajicori y La Yesca, con niveles de marginación altos, Del Nayar con un nivel de marginación muy alto, San Pedro Lagunillas con un nivel de marginación medio y los municipios de Xalisco y Tepic con niveles de marginación bajos. Para Veracruz se seleccionaron Huayacocotla y Tampico Alto de marginación alta, Tantoyuca de marginación muy alta y Orizaba, Coatzacoalcos, Puerto de Veracruz y Boca del Río de marginación muy baja pero gran relevancia electoral. En el caso del Estado de México se seleccionaron Villa del Carbón, Jiquipilco y Donato Guerra, considerados municipios de alta marginación, Soyaniquilpan de Juárez de

marginación media, y Naucalpan de Juárez, Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl con niveles muy bajos de marginación.³

La razón por la cual se incluyeron municipios con niveles bajos de marginación –siendo el objeto de estudio un programa dirigido a las zonas más marginales- tiene que ver con la relevancia demográfica de estos municipios que por su cantidad de votos deciden contiendas electorales. Por lo tanto son espacios duramente disputados por las fuerzas políticas que, para imponerse en la contienda electoral, aprovechan todos los instrumentos y estrategias a su disposición incluyendo el control sobre los recursos públicos.

Los criterios para seleccionar los municipios de Estado de México, Nayarit, Veracruz y Tlaxcala, toman como base los que se emplearon en la selección de las entidades, quedando los siguientes: variación en el partido que gobierna el municipio al momento de la última elección de gobernador, tendencia electoral, marginación, importancia relativa del FISM e importancia demográfica y política del municipio.

A continuación se describe la metodología empleada para la selección de los municipios y en el anexo se encuentran las gráficas y tablas en donde se muestran los resultados.

1. Variación en el partido que gobierna el municipio al momento de la última elección de gobernador:

Para contar con una diversidad partidista se seleccionaron dos municipios por cada uno de los partidos principales partidos: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), y de la Revolución Democrática (PRD); totalizando 6 municipios por entidad.

- Identificación de los partidos ganadores en las elecciones intermedias para Presidentes Municipales.

2. Tendencia electoral: avance y retroceso

Para los municipios gobernados por cada partido, se consideraron las tendencias electorales comparando los resultados electorales de las dos últimas elecciones de Gobernador. Se consideró importante incluir un municipio en el cual el partido que lo gobierna hubiera mejorado sus resultados electorales (tendencia positiva) y otro en el cual las hubiera empeorado (tendencia negativa). En esta selección, los partidos no necesariamente deberían obtener la mayoría de votos.

1. Selección de los municipios con alta variación –en el partido que gobierna el municipio– del porcentaje de votos obtenidos en la última elección de gobernador con relación al porcentaje de votos en la elección previa de gobernador⁴.

³ CONAPO (http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/anexo_b.XLS)

⁴ Esta variación puede ser positiva o negativa.

Años electorales en las entidades seleccionadas

Entidad	Gobernador (elección previa)	Presidencias Municipales	Gobernador (última elección)
Tlaxcala	1998	2001	2004
Veracruz	1998/ ⁵	2000	2004
México	1999	2003	2005
Nayarit	1999	2002	2005


3. Marginación

En los cuatro estados seleccionados se encontró una altísima correlación de 0.917 (promedio, con un nivel de confianza de 99 por ciento) entre las variables marginación⁶ y promedio de FISM per cápita. Tales correlaciones fueron comprobadas en diversos análisis de regresión lineal simple –incluyendo un análisis de varianzas. Por todo lo anterior se concluye que aquellos municipios con un alto promedio de FISM per cápita son, al mismo tiempo, los más marginados.

Con base en estos resultados, la variable marginación es considerada dentro de la importancia relativa del FISM.


4. Importancia relativa del FISM.

Se consideraron los años de las últimas dos elecciones de Gobernador y la elección de Presidentes Municipales intermedia.

 Alto promedio per cápita –en tales elecciones– del monto asignado del FISM para cada municipio⁷.

5. Importancia demográfica y política.

Las grandes y medianas ciudades juegan un papel relevante en las elecciones por su importancia demográfica y política, razón por la cuál se consideró importante incluirlas, aunque no reciben altos montos relativos de FISM, sí los reciben en términos absolutos.

 El índice de importancia demográfica y política se calculó, para cada municipio, dividiendo el promedio del total de la votación válida para las tres elecciones entre

⁵ En el caso de Veracruz, se tomaron en cuenta los resultados electorales de 1997 para presidente municipal. Esto debido a que los resultados de 1998 no estaban desagregados por municipios sino por distritos electorales, haciendo inviable cualquier comparación (<http://www.iev.org.mx/resultadoselec/resuelec.html>).


En tanto, para todos los Estados se utilizaron datos de sus respectivos Institutos Estatales Electorales.

⁶ Con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed – http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_4_Participaciones_Feerales_Ramo_33) y del Consejo Nacional de Población (Conapo – http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/anexo_b.XLS).

⁷ Solo se obtuvieron datos hasta el 2004 del FISM asignado por municipio (http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_4_Participaciones_Feerales_Ramo_33). De esta forma, para las elecciones del 2005, se consideraron los datos del 2004. A su vez, para el rubro de población se consideró la información del Censo de Población y Vivienda 2000 (http://www.inegi.gob.mx/est/librerias/tabulados.asp?tabulado=tab_po02a&c=706&e=).

el total de población. Con este criterio fueron seleccionados tres municipios (cada uno gobernado por PAN, PRI y PRD respectivamente) para los estados de México y Veracruz.

6. Información de campo relevante

 Se consideró la información proporcionada por las investigadoras para ajustar la selección final de municipios.

En total se seleccionaron seis municipios para cada estado, dos para cada uno de los principales partidos: PAN, PRI y PRD.

Las gráficas que se presentan en el anexo y las tablas muestran los principales datos de los municipios seleccionados.

Resultados

El acceso a la información presupuestaria del FISM y las Cuentas Públicas municipales es limitado. En esa medida no se realizó el análisis de las irregularidades en la aplicación de recursos, incumplimiento de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal de la federación y de las normas estatales del Fondo III, ni de las características del ejercicio de los recursos en años de las elecciones para gobernador y el previo a las mismas. De manera que no se comprobó la validez de las dos primeras hipótesis de trabajo.

Las siguientes páginas ofrecen una sistematización de los principales hallazgos a partir de las entrevistas a los funcionarios municipales de los 26 municipios de los Estados de Nayarit, Tlaxcala, Veracruz y Estado de México, donde se abordan los temas relativos a los mecanismos de control social y la fiscalización del FISM. Los resultados detallados del monitoreo se pueden consultar en los reportes de cada Estado, las bitácoras de las investigadoras así como en los reportes del monitoreo físico de las obras, los cuales forman parte integral de esta investigación.

1. Gestión municipal y mecanismos de control institucional del FISM

Características de las obras

En términos generales, todos los entrevistados conocen algunas características del FISM, por ejemplo, el tipo de obras que se pueden financiar con los recursos del FISM, las responsabilidades de los municipios (en la realización de las obras, la administración y fiscalización de los recursos) y las instancias de control fiscal—aunque en muchos casos el conocimiento no es muy profundo ni detallado.

Los que mejor conocen el funcionamiento del FISM en términos administrativos son, por razones obvias, aquellos funcionarios que trabajan en las dependencias directamente encargadas de la realización de las obras y la infraestructura municipal. Por ejemplo, los funcionarios de la Dirección de Obras Públicas entrevistados en los cuatro estados o (en el caso de Nayarit) algunos de los directores de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEMUN) conocían con más detalle cómo opera el FISM, qué instancias había que tomar en cuenta en cada momento de realización de la obra y cómo se fiscalizaban las obras. En cambio, los miembros de los gobiernos municipales—Presidentes Municipales entrevistados en Nayarit y Tlaxcala, Síndicos y Regidores—fueron los que menos sabían del FISM. Sobre todo los regidores de oposición entrevistados en Nayarit y Estado de México destacaron por su falta de conocimientos sobre el tema. En el caso de Nayarit, esta falta de conocimiento puede estar relacionada con el hecho que los gobiernos municipales—en el momento cuando se llevaron a cabo las entrevistas (noviembre de 2005)—tenían poco tiempo en sus cargos. Sin embargo, no deja de ser un dato preocupante que la exclusión (o auto-exclusión) de la oposición, del flujo de información, impide el funcionamiento de un mecanismo importante de control político a nivel municipal.

Si se toma como indicador de conocimiento elemental sobre el FISM la Pregunta 3 de la guía de entrevista (¿Nos podría decir qué tipo de obras se pueden financiar con los recursos del FISM?), la mayoría de los entrevistados de Tlaxcala, Nayarit, Veracruz cuentan con este conocimiento, al mencionar al menos tres tipos de obra de la lista.⁸ Sin embargo, siete funcionarios entrevistados de Tlaxcala, Nayarit y Veracruz no podían responder a esta pregunta o mencionaron sólo uno o dos tipos de obras. Sorprendentemente, en dos municipios de Tlaxcala (San Francisco Tetlohnacan, gobernado por el PRI y El Carmen Tequexquitla, gobernado por el PRD) los funcionarios incluyen también despensas y becas escolares como rubros que se pueden financiar por medio del FISM. Como se trata solamente de dos casos, de una muestra muy pequeña de municipios, no es posible concluir si se trata de una confusión de programas y recursos—un problema recurrente en las entrevistas—o de un indicio (a modo de un “lapsus” de los funcionarios) de un uso no permitido de los recursos federales.

Plan de obras

Sobre los procedimientos para seleccionar las obras, los funcionarios públicos coinciden en mencionar dos momentos en la toma de decisiones. El primer momento es la elaboración del diagnóstico de qué obras se necesitan en las comunidades y barrios del municipio; el segundo es la elaboración final del plan de obras, después de la asignación de los recursos.

Como la asignación de los recursos del FISM por parte del gobierno estatal no depende de la cantidad de proyectos pendientes, sino del grado de marginación y del tamaño poblacional del municipio, este primer momento ocurre previamente o paralelamente a la asignación de recursos.

Hay varias vías para integrar el plan de obras: En algunas entrevistas se menciona que los mismos funcionarios públicos—los ingenieros de Obras Públicas, los Agentes Municipales⁹—toman la iniciativa y recorren los centros poblacionales de los municipios, para registrar las peticiones de la gente. Esta “iniciativa” significa, a veces, que los mismos funcionarios llaman a la conformación de los Comités Comunitarios y de obras para cumplir con los requisitos administrativos y poder utilizar los recursos del FISM en proyectos que la administración municipal considera necesaria (Veracruz). Pero también sucede que la población organizada en las comunidades solicita proyectos, decidiendo en asambleas qué obras se deberían priorizar:

“El Plan de Obra se elabora de acuerdo a las solicitudes de las colonias y de las personas que las hacen en la presidencia. Y se eligen las más necesarias, más

⁸ Este análisis sólo pudimos realizar para Nayarit, Tlaxcala y Veracruz donde las respuestas de los funcionarios aparecen desagregadas en los concentrados de entrevista. Véanse *Bitácoras de Investigación Nayarit, Tlaxcala, Veracruz*, Documentos de trabajo, mimeo, Fundar, Diciembre 2005.

⁹ **Ley Orgánica del Municipio Libre** Artículo 19, Estado de Veracruz. El Agente Municipal y los subagentes municipales están a cargo de las congregaciones territoriales y electos conforme a lo dispuesto por esta ley.

básicas dando lugar a diferentes grupos de obras, educación, urbanización” (Entrevista, Veracruz)

Antes de su incorporación definitiva al Plan de Obras, los proyectos solicitados por las comunidades pasan por una evaluación técnica de las instancias correspondientes—los Consejos de Planeación Municipales y Estatales—, que evalúan su factibilidad técnica.

Para los funcionarios es importante señalar que el plan de obras se elabora con “base en las solicitudes de la gente” o “lo que la gente quiere”, lo cual indica que en este momento de elaboración del diagnóstico, la participación de la población en la priorización de obras constituye una estrategia importante de la administración municipal (independientemente de su color político). Esto es un mecanismo importante para legitimarse ante la población del municipio y las instancias estatales y federales, que vigilan el cumplimiento de las normas del FISM, entre ellas la existencia formal de mecanismos de participación social.

El segundo momento inicia con la asignación de los recursos a las localidades de los municipios. El gobierno municipal y el Consejo de Desarrollo Social Municipal toman la decisión definitiva sobre qué obras se van a financiar, dependiendo de la cantidad de recursos asignados, el costo de la obra y las prioridades formuladas por el gobierno municipal y la población.

En la elaboración definitiva del Plan de Obras inciden, además de las razones técnicas mencionadas, razones políticas y lógicas político-electorales: las obras de infraestructura juegan un papel importante, primero durante la campaña para ganar las elecciones municipales, y después para consolidar lealtades territoriales. En el Estado de Veracruz—donde las entrevistas se realizaron en un momento caracterizado por los conflictos postelectorales—las explicaciones de varios funcionarios acerca de los criterios que se aplican en la selección de los proyectos definitivos dan cuenta de la importancia estratégica que el control de los fondos públicos tiene en la disputa por el poder local. Un funcionario en el Estado de Veracruz respondió a la pregunta por los criterios de selección de las obras: “Las [obras] que pidieron [las comunidades] cuando se estaba con las elecciones, ahí se hacen buena parte de las peticiones...”. Otro funcionario señaló lo mismo: “Las [obras] que pidieron durante la campaña, y ya que estamos en la presidencia vienen a pedir otras.”

La elaboración del Plan de Obras responde, por lo tanto, al cumplimiento de promesas de campaña, la recompensa de apoyos electorales y la consolidación de alianzas con grupos locales de poder. En este proceso inciden también grupos organizados en las comunidades (militantes o simpatizantes del partido en el poder) que hegemonizan las instancias de participación ciudadana y presionan a las autoridades municipales para imponer sus criterios respecto a la urgencia o prioridad para realizar una obra o una acción.¹⁰

Además de las afinidades partidistas hay otra razón para concertar el Plan de Obras con los beneficiarios: por ejemplo, en Tepic y en Coatzacoalcos, los funcionarios mencionaron, entre las razones para concertar el plan de obras con la comunidad, el aporte de los beneficiarios a la obra con dinero, material de construcción o mano de obra. Las prácticas

¹⁰ Véase, especialmente Monitoreo del FISM, Estado de México, p. 7.

de “concertar” y “consultar” políticas municipales se basan, entonces, también en la necesidad de disminuir los costos de las obras de infraestructura y no necesariamente en la disposición, por parte de los gobiernos municipales, de ampliar los espacios para discutir y decidir los asuntos públicos.

2. Fiscalización, control y vigilancia del FISM

Prácticamente todos los funcionarios públicos mencionan una o más instancias de control y de fiscalización de las obras construidas por medio del FISM. Las instancias que se mencionan en las entrevistas son los Órganos de Fiscalización Superior (OFIS)—una instancia de los Congresos Estatales—las contralorías municipales y estatales, y los consejos de planeación estatales. Sus respuestas dan cuenta que, en términos formales, se cumple con los mecanismos internos de control y fiscalización, aunque hay quejas por parte de la oposición (Nayarit y Estado de México) que estos mecanismos se realizan de manera superficial e incompleta. Los supervisores de los Órganos de Fiscalización Superior, por ejemplo, no visitan con tanta frecuencia a las comunidades lejanas y de difícil acceso (Nayarit); el control financiero y de avance de las obras es demasiado superficial para que se puedan detectar realmente irregularidades (Estado de México). Revisiones más a fondo implican, por lo general, investigaciones penales basadas en denuncias concretas, como se reporta en la bitácora de investigación de Veracruz, respecto de los casos Tampico Alto y Tantoyuca.¹¹

Para la ciudadanía —y especialmente para los sectores pobres— es muy difícil darse cuenta si el proceso de fiscalización y control interno de las obras se realiza de manera correcta o no, por las limitaciones y trabas que existen en el acceso a la información pública en los municipios. La normatividad del FISM establece que los Comités de Obra son los mecanismos de vigilancia de la comunidad beneficiaria. Las entrevistas indican que los funcionarios no conciben a estos Comités como mecanismos de control de la administración municipal, sino como un requisito para acceder a los recursos federales:

“Hay un comité de Obra que se forma con los beneficiarios de la obra. *Hay un presidente y con él nos entendemos, porque tienen que firmar cada vez que se cumple una parte del expediente...*” (Veracruz)

En el mejor de los casos, los comités son percibidos como apoyo de la administración municipal para vigilar la labor de las empresas contratadas:

“El Comité [de Obras] vigila la obra cuando es realizado por contratistas [...] Las autoridades municipales impulsan al COPLADEMUN (Consejo de Planeación del Municipio) para que verifique que las obras se están haciendo bien y que le diga al ayuntamiento antes de que la obra se libere.” (Nayarit)

Acerca de los mecanismos por medio de los cuales se informa a la ciudadanía sobre las características de las obras, el avance y los costos, los más frecuentemente mencionados

¹¹ Véase, Bitácora de Investigación de Veracruz, pp. 5-6

son el Informe anual del Presidente Municipal (sobre todo en el Estado de México), la colocación de letreros en edificios públicos o en las mismas obras con información sobre recursos y características de las obras, y la publicación y distribución de boletines de prensa o gacetas municipales. Son mecanismos de información unilaterales, que tratan a la ciudadanía como receptores pasivos, y donde el ayuntamiento decide qué información y cuánto detalle publica. Tomando en cuenta que en el caso del FISM se trata de recursos y proyectos que deben beneficiar a las zonas más marginadas de un municipio, los mecanismos que están al alcance de los sectores pobres para informarse—Comités de Obra y asambleas—se mencionan poco. Esto probablemente indica que los funcionarios no conciben a estos espacios como espacios de rendición de cuentas frente a la ciudadanía (tabla 3).

En este sentido, la queja de un representante de la oposición en Nayarit es bastante ilustrativa:

“En el pasado hubo una total desinformación. Lo que se quiere hacer (la oposición, nota) es informar a la gente porque no hay vinculación ciudadana. La gente reclama el por qué no se les informa sobre los recursos.”

Tabla 3. Mecanismos de información a la ciudadanía

	Nayarit	Tlaxcala	Veracruz	Estado de México	Total
Conferencias de prensa/boletines/diarios	2	5	3	5	15
Letreros en Obras o edificios públicos	4	2	3	3	12
Informe Anual Presidencia Municipal		4	1	6	11
Asambleas con la comunidad/Cabildos abiertos	1	4		1	6
A petición de los ciudadanos	2	2	2		6
Internet	3	2			5
Consejo de Desarrollo Social Municipal	4				4
Vía los Comités de Obra		2	2		4
CODEPLAMUN	1				1
Patronatos			1		1
Funcionarios Públicos			1		1
No sabe/No existen mecanismos	2			1	3

3. Transparencia y acceso a la información

Los informes de las investigaciones estatales dan cuenta de que hay una tendencia en los municipios de limitar el acceso a la información sobre el FISM lo más posible. Esta tendencia se evidenció en las dificultades que enfrentaron las investigadoras para obtener, *de las autoridades municipales*, datos como la Lista de Obras aprobadas y ejecutadas y, sobre todo, la Cuenta Pública del 2003 y 2004.

Las Listas de Obras se consiguieron en algunos municipios, aunque no completas (véase Anexo). En Nayarit se consiguieron las Listas de Obras en La Yesca (2003-2005), San

Pedro Lagunillas (2004 y 2005) y Tepic (2003 y 2004); en Tlaxcala las listas del 2005 en Teacalco, Muñoz de Domingo Arenas y San Francisco Tetlanohcan; en Veracruz las Listas de Obras aprobadas en todos los municipios estudiados—por estar pegadas en los Ayuntamientos. En el Estado de México se consiguieron las Listas de Obras del 2004 y 2005 en Nezahuacoyotl y Villa del Carbón, de 2005 en Tonatico, Jiquipilco y Soyaniquilpan. En Ecatepec (gobernado por el PRI) y Naucalpan, las autoridades municipales no tuvieron la disposición de entregar esta información.

En cambio, en todos los Estados el acceso *desde el municipio* a la Cuenta Pública Municipal resultó ser imposible, como si se tratara de secretos que afectan la seguridad nacional y no de información pública. Sólo en La Yesca, Nayarit (municipio gobernado por el PAN), los funcionarios respondieron a la petición de la investigadora y entregaron la Cuenta Pública 2004. En el resto de los municipios los funcionarios usaron una serie de argumentos para justificar por qué no podían entregar la Cuenta Pública. Un argumento recurrente era que la Cuenta Pública la tenían otras dependencias (como si fuera imposible para un funcionario público solicitarla), que sólo el Presidente Municipal podía autorizar la entrega, que no se sabía dónde se encontraba o que en el momento de la entrevista no la tenían a la mano.

El argumento más frecuente era que la Cuenta Pública solicitada (del 2003 y 2004) correspondía a la administración anterior, por lo cual la administración actual no la tenía. Como en algunos municipios de Veracruz había auditorías e investigaciones penales en contra de funcionarios de la administración anterior—por ejemplo en Tampico Alto, por desvío de recursos públicos—todos los funcionarios entrevistados se abstuvieron (o se negaron abiertamente) de hablar de administraciones pasadas. En el Estado de México tampoco se obtuvieron las Cuentas Públicas Municipales. Según el Órgano Superior de Fiscalización estatal, esta información era confidencial y no podía entregarse por las auditorías y revisiones que se estaban llevando a cabo con el motivo del cambio de titular de esta dependencia.

4. Consulta, aprobación y apoyo, pero no control: Modalidades de participación social en el FISM

Según la normatividad del FISM, los municipios requieren —para poder recibir los recursos del FISM— de instancias de participación social que incidan en los procesos de planeación de los proyectos, la toma de decisiones y la vigilancia. Estas instancias se llaman Consejos de Desarrollo Municipal o Consejos de Participación Ciudadana. A nivel de las comunidades beneficiadas, la instalación de comités de obra es obligatoria en cada obra financiada con recursos del FISM.

Para responder a la pregunta por la participación ciudadana en la planeación y control de las obras financiadas por medio del FISM, los funcionarios nombraron principalmente tres instancias. A nivel de la localidad beneficiada, las asambleas comunitarias y los Comités de Obra y, a nivel de municipio, los Consejos de Desarrollo Social Municipal o de Participación Ciudadana. En el Estado de México existen también los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI). Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, sólo

las Reuniones y Asambleas comunitarias, los Consejos de Desarrollo Municipal y los Comités de Obra fueron mencionados más de diez veces, lo cual indica que los funcionarios los consideran como las tres instancias principales donde los beneficiarios pueden incidir.

Tabla 4. Instancias de participación social

	Tlaxcala	Nayarit	Veracruz	EDOMEX	Total
Consejo de Desarrollo Social Municipal		6	7	6	19
Comités de Obra/de vigilancia/comunitarios	5	3	7		17
Reuniones comunitarias/Asambleas	5	8		1	14
COPLADEMUN		4			4
Consejo de la Comunidad	3				3
Cabildos de presidentes/comunidad y ayuntamiento	2		1		3
COCICOVI				2	2
Asociación civil		1			1
Patronatos			1		1
No sabe/no menciona	3	1		2	4

Esta información da cuenta de los efectos que tiene la normatividad del FISM para establecer la participación social como un eje central del programa y una condición *sine qua non* para entregar los recursos asignados a los municipios. Por lo tanto, los funcionarios tienen un especial interés en establecer comités de obra y realizar las asambleas comunitarias, aunque sea sólo para avalar las propuestas de la municipalidad.

La justificación de los funcionarios para no asignar una mayor importancia a la participación de los beneficiarios es la “apatía” o “falta de conocimientos” sobre las necesidades del municipio de la gente. Olvidan —u omiten—que la discusión pública de metas de desarrollo municipal, de las acciones posibles y de balance contribuyen a la concientización de la gente sobre las necesidades y potencialidades de su comunidad y municipio.

“en muchas ocasiones la gente pide obras de las que se arrepiente después, por lo que las autoridades municipales son las que orientan a los Concejales sobre las obras a realizar. [...] Cuando la gente no sabe qué solicitar pide cosas de las que después se arrepiente.” (Nayarit)

Trabas para la participación de la comunidad son los procedimientos de selección para conformar las instancias correspondientes. Los resultados estatales del trabajo de campo coinciden en que los procedimientos de selección de los representantes comunitarios en los consejos municipales y locales de planificación y vigilancia son poco claros. Supuestamente son elegidos democráticamente en asambleas y reuniones en sus localidades. Pero estas elecciones pueden ser manipuladas, como las observaciones de algunos funcionarios hacen presuponer. En Veracruz, por ejemplo, se señaló que los representantes comunitarios en el Consejo de Desarrollo Municipal, responsables de la vigilancia de las obras públicas, entran al Consejo *a petición del Presidente Municipal*. También en un municipio de Veracruz se señaló que, los ingenieros adscritos a la Dirección

de Obras Públicas *forman* los comités comunitarios y de obras en las localidades donde se tiene planeado una obra de infraestructura, con financiamiento del FISM.

Las entrevistas realizadas en Coahuila indican que los llamados “patronatos” tienen una mayor incidencia en la selección de las obras de infraestructura que otros organismos. Muy probablemente esto se origina en que los patronatos co-financian las obras de infraestructura, lo cual les da también un mayor poder de decisión.

El potencial de los Comités de Obra y las asambleas, de asegurar y promover la participación de sus comunidades en la planeación y realización de los proyectos de infraestructura, se ve seriamente limitado por el papel puramente instrumental que los funcionarios asignan a la participación social. Ellos la consideran como apoyo y aval de la gestión municipal, pero no como la posibilidad real de que la comunidad controle la asignación de recursos, es decir, decida efectivamente sobre qué proyectos se financian y exija de las autoridades la rendición de cuentas. En las respuestas de los funcionarios, destacó la función de los comités de obras o comités comunitarios como mecanismos para asegurar la colaboración de la comunidad con el proyecto de infraestructura, aportando mano de obra o apoyo en efectivo.

Según un funcionario de un municipio en Tlaxcala, el papel de los comités de obras consiste en:

“Conocer los montos que fueron asignados para ejercer en obra pública. Valorar el número de obras que se requieren en la comunidad. Priorizar las obras de acuerdo al número de beneficiarios directos y al impacto social. Mantener comunicación con la Presidencia de la comunidad y la dirección de obras públicas. *Vigilar la ejecución de la obra y coleccionar la cooperación de los beneficiarios.*”

a. La participación como consulta y aval

Un significado central de la participación social es, desde el punto de vista de los funcionarios públicos, avalar las propuestas de las autoridades municipales de qué obras se pueden financiar por vía del FISM. En este sentido, las comunidades son consultadas durante el proceso de elaboración del listado de obras por vía de asambleas o, de manera indirecta, consultando a sus representantes en los Consejos de Desarrollo Social Municipal o en los Cabildos. La consulta y la aprobación de los proyectos planeados y ejecutados en las asambleas comunitarias y los comités de obra —sirviendo como prueba ante las instancias estatales y federales las Actas de las Asambleas y las firmas del comité de obras en los expedientes de obra— son “indicadores” formales de la participación social y requisito para que se entreguen los recursos del FISM.

“Se convoca al Consejo de Desarrollo Social Municipal con los 79 Concejales de cada comunidad, a quienes se nombra en las asambleas comunitarias y ahí se les da poder para que puedan decidir. El objetivo de estas asambleas es que las autoridades municipales conozcan las necesidades de la gente para luego plantearlas en el Consejo [...] *El ayuntamiento plantea las necesidades de cada una de las*

comunidades, y ahí se prioriza y aprueban las obras con base en lo que se dijo en las reuniones comunitarias.” (Nayarit)

Pero la toma de decisión definitiva está en manos de la Dirección de Obras Públicas y el Gobierno Municipal, porque, según los entrevistados, los habitantes de la comunidad no tienen el conocimiento especializado y técnico para decidir estas cuestiones.

“Mayormente el Plan de Obras se trabaja con la Dirección de Obras y se presenta en el Cabildo. Con la gente se hace labor social de que se den cuenta que les hace falta algo.” (Veracruz).

“A veces se toman en cuenta solicitudes de ciudadanos que se deciden a través de un Consejo Ciudadano y un levantamiento directo. Pero es el Consejo de Desarrollo Municipal que determina qué obras se realizan, a través de una lista proporcionada por la Dirección de Obras. *El Consejo Ciudadano sólo opina.*” (Tlaxcala).

“La Comunidad hace las peticiones de obras a los ingenieros que recorren el municipio. El Consejo Municipal da la orden según costo y necesidades. El Consejo de Desarrollo Social *aprueba obras y firma expediente.*” (Veracruz).

b. Participación como vigilancia

c. Participación como contribución a la obra

Un tercer significado de participación manejado por los funcionarios entrevistados es la contribución de las comunidades beneficiarias a la realización de la obra, con mano de obra, dinero en efectivo o material de construcción. Los comités de obra tienen entre sus funciones también la de asegurar la recaudación de estos apoyos.

“Ellos deciden en la asamblea cuáles obras, hacen una lista y las jerarquizan [...] *es un problema para conseguir la participación ciudadana en la aportación del porcentaje de dinero que les toca aportar. En pavimentación no quieren aportar nada, porque consideran que le toca al ayuntamiento. La ciudadanía debe aportar un 20 por ciento pero no lo hacen, si acaso un 5 por ciento o un 10 por ciento*” (Tlaxcala).

“Se toma en cuenta las propuestas de los vecinos que se entregan al comité comunitario; *además en algunas obras los pobladores dan el 80 por ciento y el municipio un 20 por ciento para la realización de alguna obra que ellos propongan.*” (Tlaxcala).

“Cuando la obra se aprueba, se le da seguimiento a la ejecución de la misma; [los comités de obra] recaban las aportaciones de los beneficiarios, participan en la recepción de entrega.” (Tlaxcala).

De esta manera, la administración municipal abarata los costos de la obra de infraestructura. Resta la pregunta en qué forma estas contribuciones comunitarias —que no figuran como obligatorias en el reglamento del FISM— se contabilizan en la rendición de cuentas del municipio.

Consideraciones generales

Las entrevistas con los funcionarios públicos muestran que las distorsiones que se presentan en la ejecución del programa FISM a nivel municipal pueden ser atribuibles a la cultura política predominante, con fuertes rasgos autoritarios, difíciles de superar pese a todos los mecanismos de control, supervisión, vigilancia y fiscalización, y a la inclusión de la participación de los beneficiarios del programa FISM en la toma de decisiones.

Estas prácticas se facilitan porque pese a que los municipios cumplen en términos formales los procedimientos para fiscalizar y controlar los recursos del FISM, destaca la falta de transparencia debido a las trabas para acceder a la información pública a nivel local y estatal. Por ejemplo, en Veracruz y el Estado de México los Órganos de Fiscalización Superior (OFIS) disponen de la información relacionada con el FISM pero la manejan como confidencial. En cambio en Nayarit el OFIS entregó las listas de obra, mientras en Tlaxcala el representante del OFIS explicó que había que solicitar la información directamente en los municipios. En el Estado de México, en los municipios Donato Guerra, Nezahualcoyotl, Tonatico y Soyaniquilpan el acceso a la información pública fue fácil, en cambio en Ecatepec, Juiquipilco y Villa del Carbón la administración municipal puso una serie de trabas y obstáculos a la investigadora. Estos pocos ejemplos indican que pese a la existencia de la normatividad sobre el derecho a la información en los cuatro Estados, a nivel local las normas se aplican discrecionalmente. Si ya para las investigadoras era difícil conseguir los datos, se puede suponer que para los habitantes y beneficiarios de los programas sociales —en este caso del FISM- debe ser imposible obtener información clara y univoca sobre las políticas públicas en su municipio.

Pese a este panorama desolador hay que señalar que siempre es posible que pese a concepciones verticalistas y autoritarias de los funcionarios los espacios *formales* de participación social y ciudadana se conviertan en espacios *efectivos* donde se exige la rendición de cuentas y se producen experiencias de participación y control. Pero hay que tener en cuenta que en los municipios, los temas relacionados con el gasto público y las obras públicas son temas sensibles que al tratar el tema del control de los recursos públicos afectan puntos medulares del poder local. Tocarlas en el momento de la investigación generó tensiones en el momento de la investigación (como lo reportaron las investigadoras de Veracruz y Estado de México), darles seguimiento a nivel local puede significar se sueltan los “demonios” del poder caciquil. Por lo tanto es necesario pensar en mecanismos de protección para las personas que en sus municipios detectan y denuncian posibles desvíos de fondos.

- Oficinas en la Secretaría de Desarrollo Social que dan seguimiento a denuncias y protegen a los que denuncian a los caciques.

- Plataforma de sociedad civil – para proteger a esta gente que tiene el valor de denunciar desvío de fondos (mecanismos de difusión, abogados, etc.).

Conclusiones

Nayarit

La falta de información, sobre el monto ejercido por los Ayuntamientos y el destino del FISM en el 2005, imposibilitó el análisis del comportamiento del gasto durante el año electoral, y el comparativo entre el año previo y el de la elección.

Sin embargo, se encontraron aspectos relevantes sobre el uso de los recursos del FISM en el 2004, el año previo a la elección. El porcentaje de ahorro de recursos del Ramo 33 Fondo III 2004, a nivel estatal, fue de 7 por ciento. En los municipios seleccionados, en su conjunto, fue de 5.14 por ciento; Tepic no utilizó el 30 por ciento de los recursos de FISM que había recibido para ese año.

Igualmente, se hallaron indicios de que las obras financiadas con recursos del FISM son susceptibles de ser utilizadas con fines electorales. En cinco de las trece obras visitadas durante la investigación se encontró propaganda electoral. En el total de las construcciones visitadas en Tepic y en una de las obras en Xalisco había propaganda de los candidatos del PRI, el mismo partido que gobernaba el municipio. En ambos municipios, el PRI volvió a ganar.

Con respecto a la vigilancia de los recursos del FISM por parte de la ciudadanía, la normatividad es débil y todavía más así en la realidad. De acuerdo con lo expresado por los funcionarios, la vigilancia ciudadana se realiza solamente durante la construcción de las obras.

A pesar de que la ley recomienda que la ciudadanía actúe como contraloría social, esto no sucede. La vigilancia ciudadana sólo se da en relación a la construcción de las obras. Esto es particularmente grave en periodos electorales, pues la ciudadanía no vigila que las obras realizadas con recursos del FISM no se utilicen con fines electorales.

Estado de México

Aunque existen normas que obligan a dar a conocer la forma en que se usan los recursos, pocos son los municipios que realizan una difusión amplia de los recursos asignados para satisfacer las necesidades de desarrollo social de las localidades o comunidades.

Una consideración importante, por lo que se pudo apreciar en los recorridos por los municipios, es que con los recursos de este Fondo se favorecen a grupos o comunidades, dependiendo de la simpatía o militancia que tengan con quien sea el Titular del Gobierno Municipal o quien les pueda generar “votos” en las elecciones próximas. Esto último es una regla no escrita que aplica la autoridad.

No se practican “auditorías a fondo” respecto de la utilización de los recursos del FISM. Se logró detectar que los Ayuntamientos informan mensualmente al Órgano Superior de Fiscalización acerca de las obras que se están realizando, pero no informan detalladamente a cuánto asciende el monto utilizado de los recursos que les fueron asignados.

Es importante resaltar que en los municipios donde desde el inicio fuimos atendidos sin recelo, se proporcionó casi toda la información solicitada y la verificación de las obras no reportó anomalías, ni en el recurso utilizado, ni en la calidad de la obra. Éste sería el caso de Municipios como Donato Guerra, Nezahualcoyotl, Tonatico (estos tres municipios son gobernados por el PRD) y Soyaniquilpan (PAN); a diferencia de los Municipios de Ecatepec, Jiquipilco (PRI) y Villa del Carbón (PAN), de donde se reportaron la mayoría de los problemas para monitorear el FISM.

Con relación a la difusión del FISM:

- La mayoría de los Ayuntamientos no difunden las obras realizadas y la sociedad no sabe quién las hizo, si el Gobierno Municipal o el Estatal.
- No se especifican las características de las obras ni el tipo de material utilizado.
- Los Presidentes Municipales no dan a conocer, en sus informes de labores, los detalles más importantes, como lo son: montos de las obras, tiempo de realización, población beneficiada.

- Los Presidentes Municipales no dan a conocer el monto total asignado por concepto de FISM a la sociedad y, por consiguiente, esto permite un manejo hasta cierto punto discrecional de los recursos.
- Los Ayuntamientos no dan a conocer los listados de obras a la sociedad, y por consiguiente la sociedad no sabe cuándo, ni cuál obra se va a realizar, así como muestra un total desconocimiento de los costos de las mismas.
- Los Ayuntamientos no elaboran las Gacetas Municipales, que por ley se tienen que hacer. Es por esto que no se sabe qué acuerdos se toman respecto al FISM.

Veracruz y Tlaxcala

Es preocupante que sea limitado el acceso a la información sobre la aplicación de los recursos del FISM, y también que las condiciones de transparencia no puedan ser garantizadas por Sedesol—pese a que son recursos federales y que las leyes federales aseguran un amplio acceso para garantizar la transparencia.

Después de las elecciones, “las promesas” se convierten en instrumentos del gobierno para favorecer a grupos que acompañaron la campaña; así, la selección de las obras que se ejecutan es selectiva y favorece a los simpatizantes políticos. Ello demuestra la insuficiencia de los mecanismos de participación ciudadana para evitar la manipulación y el clientelismo.

La falta de acceso a los datos de la fiscalización impiden que la ciudadanía aprenda a manejar información y datos sobre costos, materiales, tiempos de ejecución, aplicando técnicas adecuadas para el control, vigilancia y supervisión en la ejecución de las obras.

Recomendaciones

Para el gobierno federal

SEDESOL debe garantizar las condiciones de transparencia y el acceso a la información de los recursos del FISM, por tratarse de recursos federales para la superación de la pobreza.

Fiscalización

Practicar auditorías amplias y regulares a los recursos del FISM, por parte de los Órganos de Fiscalización estatales y la Auditoría Superior de la Federación.

Mejorar la normatividad para posibilitar la vigilancia de los recursos del FISM por parte de la ciudadanía.

Para los Ayuntamientos

Amplia difusión de los recursos asignados por medio del FISM en las localidades.

Difundir públicamente las obras planeadas y el monto total asignado por concepto de FISM.

Dar a conocer en sus informes de labores, los detalles más importantes de las obras, como lo son: montos de las obras, tiempo de realización, población beneficiada.

Publicar regularmente las Gacetas Municipales, que por ley se tienen que hacer, para que la población se entere de los acuerdos tomados respecto al FISM.