

Evaluación de resultados para el combate a la corrupción y la rendición de cuentas en los municipios, ante las limitaciones de la fiscalización al ejercicio de los recursos del FISM-DF

OSCAR LÓPEZ CHAN*

SUSANA FRINÉ MOGUEL MARÍN**

Recibido: 2 de mayo de 2023. Aceptado: 5 de septiembre de 2023.

Resumen. El propósito de este artículo es revisar los límites de la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF), ejercidos por los gobiernos municipales en México (2016-2021), para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas. Como acciones complementarias se propone evaluar los resultados en el cumplimiento del objeto social de la aplicación de tal fondo, que es la atención de la pobreza e implementar un sistema de indicadores anticorrupción, con precios de referencia para las obras, bienes y servicios pagados con el mismo.

Palabras clave: Rendición de cuentas, corrupción, municipios, evaluación, FISM-DF.

Abstract. This paper has as objective examine the limitations of the audit of the Federation Superior Auditory to the resources of the FISM-DF applied for the municipal governments in Mexico (2016-2021), to combat the corruption and foment the accountability. As complementary actions are proposed evaluate the results in the social objective of this funds that is the attention of the poverty; and implement an anticorruption indicator system, with reference prices for the works, and services payee with this founds.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Campeche. Campeche, México (correo electrónico: oalopez@uacam.mx | <https://orcid.org/0000-0003-0226-3421>).

** Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Campeche. Campeche, México (correo electrónico: sfmoguel@uacam.mx | <https://orcid.org/0009-0008-5229-8992>).

Keywords. Accountability, corruption, municipalities, evaluation, FISM-DF.

Fundamentos para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el ejercicio de los recursos federales transferidos a los municipios

El marco jurídico para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción se amplió a partir de la reforma de 2015 que elevó a rango constitucional la materia, lo que conlleva a la reconfiguración del marco normativo que rige la actuación de las autoridades competentes, el cual está marcado por cuatro atributos: Integración de sistemas de controles anticorrupción abiertos, donde participan los sectores público y social; coordinación interinstitucional y gubernamental; fortalecimiento de controles internos y externos en la gestión y uso de los recursos públicos; y, el último, seguimiento a las faltas administrativas en presuntos casos de corrupción (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021).

Partiendo de esta normatividad considerada por el Sistema Nacional Anticorrupción, en lo que refiere a los gobiernos municipales se tienen aspectos donde se considera al presupuesto público como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo, así como lo que se le autoriza a realizar (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021). En este sentido se debe tener una clara rendición de cuentas que permita vigilar el ejercicio de estos recursos.

El presupuesto se considera como el principal instrumento de la hacienda pública municipal que abre el camino para alcanzar las metas sociales, económicas e institucionales de los ayuntamientos del país. Teniendo, en muchos casos, como base el Presupuesto de Egresos de la Federación —donde se establecen los principales recursos federales transferidos a los municipios—, el manejo de la hacienda debe cuidar el gasto público ejerciendo los recursos en función de sus ingresos, para mantener en lo posible un equilibrio entre ambos. Entre las principales leyes que regulan el ejercicio y rendición de cuentas de los recursos municipales se encuentran las siguientes:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

Ley de orden público (Cámara de Diputados, 2022a), que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV; 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, en este caso aplicables a

las participaciones y aportaciones federales que son los recursos federales que reciben los municipios previstas en la LCF (Cámara de Diputados, 2018).

Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

Esta Ley (Cámara de Diputados, 2018), tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para establecer los recursos que correspondan a sus haciendas públicas de los ingresos federales, entre éstos las *participaciones*; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. En esta ley también se determinan las *aportaciones federales* que reciben las entidades federativas y municipios, particularmente su artículo 33 establece el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en donde se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR)

En esta Ley (Cámara de Diputados, 2016a) se determina la configuración de la *Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción*, dotándola de facultades de investigación, prevención y persecución de los delitos en materia de corrupción contenidos en el Código Penal Federal. La Fiscalía General de la República está sujeta a los mecanismos de control que implementa el Órgano Interno de Control (OIC), el cual tiene autonomía técnica y de gestión para aplicar las medidas de prevención, corrección, investigación y calificación de actos que puedan constituir faltas administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía, y de las y los particulares vinculados con la institución que incurran en faltas administrativas o hechos de corrupción.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA)

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) es el órgano jurisdiccional que conoce las faltas administrativas graves de particulares y de las personas servidoras públicas, ante acciones promovidas por la SFP, los OIC y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Este tribunal cuenta con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena

para fincar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes (Cámara de Diputados, 2016b).

Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

Esta ley tiene el propósito de distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de las personas, servidoras públicas, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en los que incurran y las que correspondan a las y los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación (Cámara de Diputados, 2021c). Considerando que una falta administrativa son los actos u omisiones realizados por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que contravengan con las disposiciones legales, previstas en el artículo 51 de la LGRA. La sanción de las faltas administrativas catalogadas como graves corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas. De acuerdo con la LGRA las Faltas Administrativas Graves de personas servidoras públicas son el cohecho, el peculado, el desvío de recursos, la utilización indebida de información, el abuso de funciones, la actuación bajo conflicto de interés u ocultamiento, la contratación indebida, el enriquecimiento oculto, el encubrimiento, el desacato y la obstrucción de justicia (Cámara de Diputados, 2021c).

Código Penal Federal (CPF)

Para los efectos del combate a la corrupción, el CPF define en su Título Décimo la responsabilidad penal por delitos cometidos por servidores públicos y por aquellas personas que participen en este tipo de hechos. Tiene una aplicación a nivel nacional en el caso de delitos del orden federal.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)

Esta ley (Cámara de Diputados, 2021a), tiene el propósito de reglamentar el proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública; la aplicación, ministración y ejercicio de las participaciones federales; el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamiento contratado por los estados y municipios que cuenten con la garantía de la Federación; así como las situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en

curso o anteriores. Faculta a la ASF como el órgano competente para fiscalizar la cuenta pública de los recursos federales.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP)

Esta ley (Cámara de Diputados, 2021b) tiene un impacto en el alcance de las medidas anticorrupción, ya que a través de su normatividad se obliga a todo ente público a documentar y transparentar el resultado de las funciones que desempeñan. Asimismo, establece las bases de funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia en el que participan todos los entes garantes de la transparencia y acceso a la información del país. La LGTAIP

Tabla 1 | Interrelación de normativa federal con el ejercicio de los recursos públicos municipales

Ley	Objeto	Participan	Alcances
LFRCF	La fiscalización de la Cuenta Pública. Evaluar los resultados de la gestión financiera y de la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos para verificar la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados.	ASF	ASF podrá imponer multas a municipios sobre la rendición de cuentas. Fiscalización del cumplimiento de la <i>Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios</i> .
LFPRH	Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.	ASF SHCP	Determina la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios municipales.
LCF	Establece la distribución de los recursos públicos federales entre los tres órdenes de gobierno, a partir de la recaudación federal participable.	SHCP	SHCP tiene la obligación de publicar en el DOF el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, el monto que recibirán las entidades federativas y municipios de las participaciones y aportaciones federales.

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2018, 2021a, 2022b).

establece obligaciones de transparencia comunes a todos los entes públicos, su propósito es poner a disposición pública y de manera actualizada la información de procesos clave de la gestión pública. Dentro de estos últimos se detectan riesgos de prácticas de corrupción o faltas administrativas con respecto a la información financiera y el ejercicio presupuestal, resultados sobre los procesos de adquisición, licitación, adjudicación directa, invitación restringida y concesiones, información sobre los gastos operativos y comisiones de personas servidoras públicas, entre otras (artículo 70).

Objeto social del FISM-DF

En 1997, a través de la adición de un capítulo v a la LFC, se crearon los fondos de *aportaciones federales* «como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación» (Cámara de Diputados, 2018: 25). Es decir, se trata de los llamados recursos «etiquetados», por lo cual no es aplicable lo establecido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, respecto a la libertad de los municipios para manejar libremente su hacienda (Cámara de Diputados, 2022d). Dentro de los fondos mencionados se encuentra el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FISE), en sus vertientes estatal y municipal. Para la mayor parte de los municipios en México, sobre todo para los pequeños y medianos, desde su creación este fondo se convirtió en la principal fuente de financiamiento para el desarrollo social municipal. De acuerdo al párrafo primero del artículo 33 de la LCF, las aportaciones federales que reciban los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con cargo a dicho Fondo:

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 nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (Cámara de Diputados, 2018: 32).

De manera particular, el apartado A, fracción I, del mismo artículo establece que los recursos destinados para los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México constituyen el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de*

las *Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF)*, los cuales se destinarán específicamente para:

agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2022a: 32).

En este sentido, el principal objeto social del FISM-DF es la reducción de la pobreza, pues sus principales rubros de aplicación —agua potable, drenaje, electrificación, infraestructura de salud y educativa—, son coincidentes con los indicadores de pobreza definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza* (Coneval, 2019) (ver tabla 2).

También debe destacarse el direccionamiento territorial de los recursos del FISM-DF, que en este caso deben aplicarse en localidades de alto y muy alto rezago social y en las llamadas *zonas de atención prioritaria*,¹ conforme al catálogo de acciones detalladas en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (Secretaría del Bienestar, 2023).

Resultados en la fiscalización de los recursos del FISM-DF

Consecuente con los mandatos de la LFRCF (Cámara de Diputados, 2021a), la LCF (Cámara de Diputados, 2018) y la LFPH (Cámara de Diputados, 2022a), la ASF fiscaliza anualmente los recursos federales aplicados por cualquier ente público, generando información pública al respecto a través de los *Informes del Resultado de la Cuenta Pública* de cada ejercicio fiscal. La acción de fiscalización de la ASF permite contrastar tanto la forma como los diferentes órdenes de gobierno ejercen los recursos públicos en relación con la

.....
¹ La información al respecto se encuentra en el *Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2022, disponible en www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

Tabla 2 | Indicadores de pobreza del Coneval y rubros de atención del FISM-DF

Materia	Indicador de pobreza	Rubro de atención del FISM-DF
Agua potable	Carencia por servicios básicos en la vivienda: Acceso al agua	Agua potable
Drenaje	Carencia por servicios básicos en la vivienda: Servicio de drenaje	Drenaje
Energía eléctrica	Carencia por servicios básicos en la vivienda: Servicio de electricidad	Electrificación rural y de colonias pobres
Vivienda	Carencias por calidad y espacios de la vivienda	Mejoramiento de vivienda
Educación	Rezago educativo	Infraestructura básica del sector educativo
Salud	Carencia por acceso a los servicios de salud	Infraestructura básica del sector salud

Fuente: Elaboración con base en Cámara de Diputados (2018), y Coneval (2019).

normatividad establecida en las leyes aludidas y otras aplicables, como la manera que la propia ASF cumple con su mandato legal. La detección de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos invariablemente da lugar a la determinación de *observaciones* por parte de la ASF y, en su caso, al *fincamiento de responsabilidades*, y a la eventual instauración de *procedimientos administrativos resarcitorios* hacia las personas servidoras públicas responsables.

Más allá de las rutinas aplicadas por la ASF, a partir de protocolos de auditoría establecidos, para la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos; para el caso el FISM-DF es importante saber cuáles son esos resultados y en qué medida dicha actividad se acerca al propósito de conocer la rendición de cuentas por parte de los gobiernos municipales como ejecutores de ese fondo. De manera particular, dicha información puede obtenerse de los informes del resultado del *gasto federalizado*, es decir, de la fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y de éstas a los municipios, y ejercidos por éstos. En un ejercicio de revisión de estos informes del resultado de la cuentas públicas de 2016 a 2021 (ASF 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022), indica que la ASF no necesariamente fiscaliza al mismo tiempo todos los procesos relacionados con el FISM-DF, los cuales son:

- a) Transferencia del gobierno federal a las entidades federativas de los recursos del FISM-DF.
- b) Transferencia por parte de las entidades federativas de los recursos del FISM-DF a sus municipios.
- c) Ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de los municipios.

Como se puede apreciar en la tabla 3, para el primer caso —fiscalización de los recursos del FISM-DF transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas—, se realizó para los ejercicios de 2016 a 2020; para el segundo —fiscalización de las trans-

Tabla 3 | Procesos de fiscalización de la ASF a los recursos del FISM-DF 2016-2021

(Millones de pesos)

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total FISM-DF			64 521.70	73 098.80	75 447.10	
Para fiscalización			64.5	73.10	75.4	
Para evaluación			32.3	0.00	0	
Fiscalización de los recursos transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas						
Total transferido	53 974.60	59 159.10	64 424.90	73 025.10	75 371.60	
Número de auditorías	1	1	1	1	1	
% Fiscalizado	100	100	100	100	100	
Observado	4.3		0	48.5	0	
Recuperado			0	44.6	0	
Por aclarar			0	3.9	0	
Fiscalización de los recursos transferidos por las entidades federativas a los municipios						
Total transferido	53 974.60	59 159.10	64 424.90		75 371.60	
Número de auditorías	32	32	32		32	
Muestra auditada	44 683.60	59 159.10	64 424.90		75 371.60	
Observado	3,407.00	14.6	48.8		25.8	
Recuperado	26.3	14.6	37.8		25.8	
Recuperaciones probables	2 655.60					
Por aclarar		0	11		0	

Fiscalización de los recursos ejercidos por los municipios

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total ejercido	53 974.60	59 159.10	64 424.90			74 428.40
Número de auditorías	148	149	96			103
Monto asignado	15 056.55	13 216.10	11 058.00			12 544.4
Muestra auditada	11,902	10 682.70	9 126.10			10 531.9
Observado	1 228.90	1 031.60	1 763.00			826.20
Recuperado	48.6	13.3	54.7			6.6
Recuperaciones probables	3 120.30	994.2				
Por aclarar		24	1 708.30			819.5

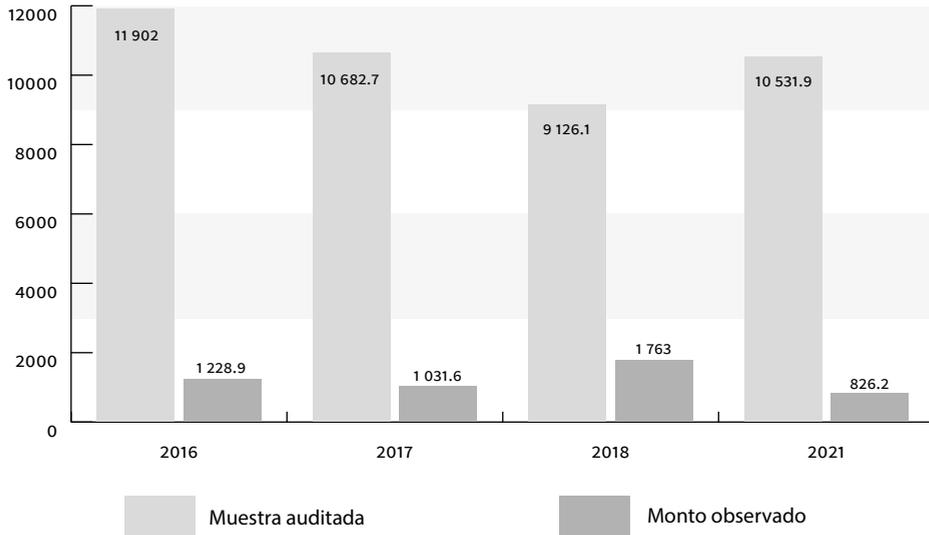
Fuente: Elaboración propia con base en ASF 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.

ferencias del FISM-DF de las entidades federativas a los municipios—, se efectuó para los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2020. Y la fiscalización del ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de los municipios sólo se realizó para los años 2016, 2017, 2018 y 2021. Aunque por ley en todos los ejercicios hubo fiscalización, no en todos se ejecutó sobre el ejercicio de los recursos, que realmente es la parte sustantiva de todo proceso de fiscalización.

De la fiscalización al ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de la ASF (2017, 2028, 2019, 2020, 2021, 2022) se pueden resaltar algunos encuentros y conclusiones:

- a) El gobierno federal y de las entidades federativas regularmente cumplen con los montos, los tiempos y los procedimientos para transferir los recursos del FISM-DF a las entidades y municipios, por lo cual en estos procesos no existen observaciones de auditoría porque no hay ejercicio directo de recursos, sólo transferencias.
- b) Estos procesos de fiscalización son importantes; sin embargo, una revisión a los tipos de observaciones de auditorías por parte de la ASF es que en la medida que la fiscalización desciende al ejercicio directo de los recursos del FISM-DF por parte de los gobiernos municipales se encuentra una mayor cantidad de recursos observados (Véase gráfica 1). Esto indica que es deseable que la ASF priorice la fiscalización sobre los recursos ejercidos por los municipios, en lugar de la fiscalización de las transferencias del FISM-DF a las entidades federativas, y de éstas a los municipios.

Gráfica 1 | Ejercicio de recursos del FISM-DF por los municipios.
Comparativo entre la muestra auditada y el monto observado (millones de pesos)



Fuente: Elaboración con base en ASF (2017, 2018, 2019 y 2022)

c) Cuando se fiscaliza el ejercicio de los recursos ejercidos por los gobiernos municipales por parte de la ASF, es escasa la fiscalización en municipios muy pequeños, donde en términos relativos se concentra un mayor porcentaje de la población en situación de pobreza. Si consideramos la suma de los recursos ejercidos por estos municipios, la cantidad ejercida a nivel nacional podría ser considerable. Los informes de resultados de la ASF no arrojan información si esta fiscalización es realizada por convenio por las Entidades Estatales de Fiscalización.² Eso podría indicar un nivel insuficiente de fiscalización, al menos en el nivel general.

.....
² De acuerdo al artículo 89, fracción XIX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el Titular de la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para firmar convenios con los órganos de fiscalización de la entidades federativas «para hacer más eficiente la fiscalización» (Cámara de Diputados, 2021a: 33).

Tabla 4 | Ejercicio del FISM-DF: principales irregularidades en los gobiernos municipales

Irregularidad	2016	2018	2021
Bienes adquiridos no localizados.			√
Deducciones realizadas a las obras del 1 o 5 al millar por concepto de inspección y vigilancia no enterados a las instancias correspondientes.			√
Falta de amortización de los anticipos.	√		
Falta de documentación justificativa o comprobatoria del gasto.	√	√	√
Obra pagada no ejecutada o de mala calidad.	√		√
Obras y acciones que no benefician a la población condiciones de rezago social y pobreza extrema.			√
Obras que no cumplen con las especificaciones técnicas contratadas.			√
Obras terminadas que no se encuentran en operación		√	√
Obras y acciones que no se corresponden con el catálogo de los lineamientos generales del FAIS.	√	√	√
Pago de bienes con precios superiores a los contratados.			√
Pago de volúmenes en exceso en las obras y adquisiciones.	√		√
Penas convencionales no aplicadas	√		
Recursos o rendimientos financieros no comprometidos, no devengados o no pagados, sin ser reintegrados a la TESOFE.		√	√
Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias.			√

Fuente: Elaborado con base en ASF (2017, 2019, 2022).

d) Las auditorías realizadas por la ASF al ejercicio del gasto federalizado, específicamente al FISM-DF, no necesariamente son eficaces para combatir la corrupción en los municipios, porque de acuerdo a los Informes de Resultados de las Cuentas Públicas 2016, 2017, 2018 y 2021, se da énfasis a la revisión del cumplimiento de los procedimientos normativos y administrativos para el ejercicio de dichos fondos, de donde surgen las principales observaciones de auditoría.

La mayor parte de las observaciones de auditoría, resultado de la fiscalización de los recursos del FISM-DF, se trata de un incorrecto ejercicio de los fondos que en muchos casos es posible que se deba a un deficiente conocimiento de la normatividad asociada al FISM-DF y no necesariamente a actos de corrupción. Esto es así porque, independiente-

Tabla 5 | Causas raíz de las observaciones en las auditorías del FISM-DF en los municipios

Irregularidad	2018	2021
Cambios en las administraciones municipales.	√	√
Capacidad de gestión de las autoridades municipales.	√	
Debilidades en los Sistemas de Control Interno.	√	
Imprecisiones en la normativa que regula el gasto.	√	
Inoportunidad en la entrega de recursos de programas municipales.	√	
Presiones sociales para el uso de los recursos y compromisos de campaña.	√	

Fuente: Elaborado con base en ASF (2019, 2022).

mente de la filiación política, existe una alta rotación de personal en puestos directivos en los gobiernos municipales, debido a los cambios de administración (ASF, 2019, pág. 106); si bien a partir de 2018, ya se permite la reelección en los integrantes de los ayuntamientos. Las principales irregularidades detectadas por la ASF se pueden observar en la tabla siguiente:

Al menos para los Informes del Resultado de la Cuenta Pública de los ejercicios 2018 y 2021, la ASF (2019 y 2022), estableció las siguientes causas raíz de las irregularidades (véase tabla 5).

Revisión del cumplimiento de objeto social del FISM-DF

Evaluación de resultados

La creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), representa una descentralización en la implementación de la política social a través del ejercicio de dichos recursos por parte de los gobiernos locales, a través de sus vertientes estatales (FISE) y municipal (FISM-DF). En tal virtud, es deseable que la fiscalización de tales fondos por parte de la ASF, en consonancia con la LFRCF (Cámara de Diputados, 2021a), también revise el cumplimiento del objeto social del fondo. De otra forma resulta incompleta la fiscalización, pues deja de lado la revisión de la *rendición de cuentas* —a través de los resultados en la disminución de la pobreza—, que se supone es otro de los propósitos centrales de la ley homónima. Sin embargo, no existe suficiente evidencia de que la fiscalización del ejercicio de los recursos del FISM-DF a cargo de los municipios, por parte de la ASF o las Entidades Estatales de Fiscalización, se enfoque a revisar el cumplimiento

del objeto social de este fondo, particularmente respecto a su efectividad para disminuir la pobreza y los rezagos sociales. Subsanan este déficit en la fiscalización realmente puede constituir un instrumento para lograr una efectiva rendición de cuentas por parte de los gobiernos municipales en el ejercicio de los recursos del FISM-DF.

Las auditorías se abocan a revisar el cumplimiento de las normas y procedimientos legales en el ejercicio de dichos fondos. Desde la óptica de la ASF, su eficacia se mide en el porcentaje de recursos observados o en el monto de las recuperaciones. Una disminución en estos indicadores arrojaría que, aparentemente, los municipios ejercen de mejor forma los recursos asignados y que las auditorías funcionan como un acicate para que así sea. Las limitaciones de la fiscalización para detectar la corrupción o para ser una herramienta eficaz para la rendición de cuentas, podrían compensarse si la *evaluación del desempeño* —prevista en el párrafo cuarto del artículo 110 de la LFPRH (Cámara de Diputados, 2022a)—, se convierte en un mecanismo efectivo para medir el genuino cumplimiento del objeto social del ejercicio de los recursos del FISM-DF. Aunque un inconveniente al respecto es que hasta ahora no existen disposiciones expresas para que tales evaluaciones midan los resultados sobre el cumplimiento del objeto social del FISM-DF —disminución de la pobreza y los rezagos sociales—, más allá de la obligación legal de realizar las evaluaciones previstas en la Ley citada y en la LCF. Por otra parte, tampoco existe un mecanismo para que la información generada por las evaluaciones se convierta en un instrumento útil para la fiscalización y la rendición de cuentas. Es decir, que las evaluaciones sean el principal insumo de las auditorías para revisar el cumplimiento social del fondo. En otros términos, tanto la fiscalización y la evaluación del FISM-DF, y de otros recursos federalizados, se ejecutan como dos procesos separados, pero no complementarios.

A pesar que el artículo 49, fracción v, párrafo segundo, de la LCF, prevé que para realizar las evaluaciones se transfiera «el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación...», al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público» (Cámara de Diputados, 2018: 44), en los informes de resultados de la Cuenta Pública de los ejercicios 2019 y 2020 se evidencia que tales recursos no se ejercieron (ASF, 2020 y 2021). Es posible que esto ocurra porque dicha ley no señala explícitamente cuál sería el mecanismo o las instancias que realizarán las evaluaciones o ejercerán tales recursos,

transfiriendo la responsabilidad de su determinación a la Secretaría de Hacienda, lo que al parecer no se ha concretado.

Una interpretación del contenido, tanto del artículo 134 constitucional como de lo previsto en la LCF y la LFPRH, permite inferir que tales evaluaciones estarían a cargo de órganos especializados como lo son las entidades de fiscalización. Sin embargo, no existe evidencia que tales órganos estén desempeñando esa función de evaluación. El único elemento rescatable hasta ahora es la previsión del tercer párrafo del artículo 110 de la LFPRH de que «el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social» (Cámara de Diputados, 2022a: 66), por lo cual, de acuerdo con la información disponible, el Coneval ha establecido ciertos parámetros para tales evaluaciones que, en este caso, las realizan terceras personas. Sin embargo, tales parámetros no están enfocados directamente al cumplimiento del objeto del fondo medido a través de sus resultados en la disminución de la pobreza y los rezagos sociales, sino también al cumplimiento de normas legales y administrativas.

Indicadores contra la corrupción

Es un hecho que la ASF y las Entidades Estatales de Fiscalización cumplen con su función formal de revisar, auditar y fiscalizar los recursos federales que reciben para su ejercicio los gobiernos municipales, particularmente los provenientes del FISM-DF. Puede decirse que es una labor rutinaria que en cierta medida detecta casos del uso indebido de los recursos cuando son notoriamente evidentes, más allá de las observaciones por no cumplir con las leyes y normas respecto al uso de los recursos federales. Sin embargo, la fiscalización en sí misma no tiene la capacidad para detectar la corrupción *rutinaria*, esa mediante la cual las o los funcionarios públicos que deciden la contratación de obras y servicios, reciben un *diezmo*, regularmente en efectivo, que se encubre con sobrepuestos, ya que las auditorías no emplean parámetros para corroborar que no existan tales sobrepuestos en las obras, bienes o servicios contratados o adquiridos; pues es ahí donde posiblemente se anide la mayor corrupción en el ejercicio de estos recursos.

Las prácticas descritas escapan a la acción de las entidades de fiscalización porque no es detectable documentalmente; aunque un indicio de las mismas puede ser cuando la mayor parte de los contratos se asignan por adjudicación directa, si bien puede haber concursos o licitaciones con arreglos previos, para beneficiar un mismo proveedor, con-

tratista o empresa. Ciertamente es que ante tales casos es deseable cruzar la información con las declaraciones patrimoniales de las personas servidoras públicas, aunque por tratarse de operaciones en efectivo, regularmente no son registradas, salvo cuando también el enriquecimiento es evidente.

Ante este tipo de situaciones, es necesario emplear otras técnicas de auditoría basadas en herramientas que permitan detectar indicios acerca de probables actos de corrupción de los recursos públicos, particularmente de aquellos que tienen como destino la reducción de la pobreza y no el enriquecimiento de los funcionarios. En este sentido, existen al menos dos vertientes que es necesario afinar por parte de las entidades de fiscalización:

- I. Que la fiscalización revise, como procedimiento estándar, la calidad de los bienes y servicios adquiridos o prestados. Ciertamente esta valoración, sobre todo en el caso de la obra pública, requiere del empleo de técnicas constructivas. Pero también puede realizarse a través de un monitoreo de mercado sobre la calidad de los bienes y servicios adquiridos, comparado con productos similares, marcas o de mejor calidad. Aquí, incluso, es posible emplear información generada por la Procuraduría Federal del Consumidor. Vale decir que en un primer momento el aspecto de la calidad sólo es mencionado en los Informes de Resultado de la ASF como un área de mejora (ASF, 2019: 108), pero no como un rubro central en la fiscalización; y en un segundo momento las obras de mala calidad ya se mencionan como una irregularidad (ASF, 2022: 75).
- II. Establecimiento de un sistema de indicadores de costos de obras, bienes y servicios para determinados contextos, que sea la referencia para compararlos con los de las obras y servicios fiscalizados.³ De acuerdo con sus Informes de Resultados, hasta ahora la ASF sólo contempla como irregularidad que el pago de bienes no sea por precios superiores a los contratados (ASF, 2022: 75; ASF, 2018), pero no que sean superiores a los de mercado. Este sistema de indicadores se puede alimentar con la información generada por las diferentes entidades de fiscalización, de tal forma que se puedan generar bases de datos regionales sobre dichos costos que en cada proceso

.....
³ De acuerdo con sus Informes de Resultados, hasta ahora la ASF sólo contempla como irregularidad que el pago de bienes no sea por precios superiores a los contratados (ASF, 2022: 75; ASF, 2018), pero no que sean superiores a los de mercado.

de fiscalización sea una base de comparación y posibles indicios de corrupción. Vale decir que, suponiendo que no exista corrupción, tal sistema de información también servirá para un ejercicio más eficiente de los fondos públicos federales, que también permita ampliar las metas u objetivos.

Conclusión

En México, como propósito público se han construido institucionalidades para la fiscalización, la transparencia y la evaluación,⁴ algunas más eficaces que otras en función del cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas. Sin embargo, es necesario su conexión para superar las limitaciones internas, de tal forma que juntas puedan abonar a la construcción de un sistema para la rendición de cuentas. Aquí se han analizado algunos límites de la fiscalización efectuada por la ASF al ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de los gobiernos municipales, dado que no valora el cumplimiento del objeto social de dicho fondo como lo es la reducción de la pobreza. Por tal razón se plantea la necesidad que la evaluación de desempeño se convierta en una de resultados respecto a la disminución de la pobreza, como información relevante para el propio ejercicio de fiscalización. Al mismo tiempo, se plantean algunos elementos para hacer más eficaz la fiscalización a través del establecimiento de un sistema de indicadores anticorrupción. En este sentido, vale la pena reconocer los esfuerzos de investigación para aportar y concentrar información sobre el cumplimiento de las responsabilidades institucionales para el combate a la corrupción —como el *Informe País 2020*, sobre el combate a la corrupción (Merino, 2020). Ahora es necesario trabajar en la construcción de instrumentos específicos que de manera efectiva permitan tanto el combate a la corrupción como la rendición de cuentas.

Referencias

ASF (2017). *Gasto federalizado: Resultado de la fiscalización cuenta pública 2016. Segunda*

.....
⁴ Éstas se definen por el Sistema Nacional de Fiscalización, establecido por la LGSNA (Cámara de Diputados, 2022b); por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, mandado por la LGTIP (Cámara de Diputados, 2021b); y por el Sistema de Evaluación del Desempeño, instaurado por la LFPRH (Cámara de Diputados, 2022a); leyes en las cuáles se puede profundizar en el conocimiento de cada uno de estos sistemas.

- entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Informes_Especiales/GASTO%20FEDERALIZADO_RESULTADOS%20DE%20LA%20FISCALIZACION%20PUBLICA%202016_a.pdf
- (2018). *Gasto Federalizado. Resultados de su fiscalización. Cuenta Pública 2017. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Informes_Especiales/Informes_Especiales_01.pdf
- (2019). *Gasto Federalizado: Resultados de su Fiscalización. Cuenta pública 2018. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Informes_Especiales/Resultados%20de%20su%20fiscalizacion%20B3N,%20CP%202018%20Segunda%20Entrega.pdf
- (2020). *Gasto Federalizado. Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Informes_Especiales/2019_AEGF_a.pdf
- (2021). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020. Primer entrega y estrategia de fiscalización del gasto federalizado*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020a/index.html>
- (2022). *Fiscalización Superior del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2021. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021a/index.html>
- Cámara de Diputados (18 de julio de 2016a). *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*. Ciudad de México.
- (18 de julio de 2016b). *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.
- (30 de enero de 2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. México.
- (11 de noviembre de 2021c). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Ciudad de México.
- (20 de mayo de 2021a). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. México.

- (20 de mayo de 2011b). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ciudad de México.
- (27 de febrero de 2022a). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México.
- (28 de abril de 2022b). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México.
- (18 de noviembre de 2022d). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México.
- Coneval (2019). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Merino, M. (2020). *Sobre el combate a la Corrupción. Informe país 2020*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Secretaría del Bienestar (12 de enero de 2023). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. México.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2021). Combate y control de la corrupción en el servicio público con enfoque presupuestal (Curso). Ciudad de México, México.