

FISM-DF: meta análisis de operación y resultados en 14 municipios de Puebla

Kristiano Raccanello*
María Guadalupe Ruiz Carrasco**

(Recibido: diciembre, 2018/Aceptado: mayo, 2019)

Resumen

El Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) se destina a financiar obras y acciones sociales que benefician directamente a la población en pobreza extrema, en las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, y en las zonas de atención prioritarias. En el 2014 los recursos del FISM-DF representaron el 9.33% del Ramo 33. En este trabajo se presenta un meta análisis de la evaluación de operación y resultados al fondo para el 2014 a 14 municipios del estado de Puebla que se realizó entre abril y septiembre del 2016. Aunque los planes municipales de desarrollo estén alineados con el plan estatal de desarrollo 2011-2017 del estado de Puebla, y el destino de los recursos esté acorde a los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS 2014, se detectan importantes áreas de oportunidad. Éstas se centran principalmente en los diagnósticos de los planes municipales, en la preparación de los servidores públicos que a nivel municipal administran los recursos del fondo, en los reportes financieros relativos al presupuesto ejercido y al asignado, así como el seguimiento de los indicadores. En particular, la falta de información estadística actualizada impide poder determinar el impacto de los recursos ejercidos.

Palabras clave: evaluación, FISM-DF, rezago social.

Clasificación JEL: H53, O18.

* Profesor-investigador. El Colegio de Tlaxcala A.C., Av. Melchor Ocampo, núm. 28, cp. 90600, San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala, México., <kristiano.raccanello@coltlax.edu.mx>.

** Profesora-investigadora. El Colegio de Tlaxcala A.C., Av. Melchor Ocampo núm. 28, cp. 90600, San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala, México.

FISM-DF 2014: meta analysis of operation and results in 14 municipalities of Puebla

Abstract

The Municipal Social Infrastructure Fund and the Territorial Demarcation of the Federal District (FISM-DF) is intended to finance works and social actions that directly benefit the population in extreme poverty, in localities with a high or very high level of social backwardness, and in Priority Areas of Attention. In 2014, FISM-DF resources represented 9.33% of Branch 33. This paper presents a meta analysis of the operation and results evaluation to the Fund for 2014 to 14 municipalities of the state of Puebla that was carried out between April and September 2016. Although the Municipal Development Plans are aligned with the State Development Plan 2011-2017 of the state of Puebla, and the destination of the resources is in accordance with the General Guidelines for the Operation of the FAIS 2014, important areas of opportunity are detected. These are mainly focused on the diagnoses of the Municipal Plans, the preparation of the public servants who manage the resources of the Fund at the municipal level, the financial reports related to the budget exercised and the assigned budget, as well as the monitoring of the indicators. In particular, the lack of updated statistical information makes it impossible to determine the impact of the resources exercised.

Keywords: evaluation, FISM-DF, social recession.

JEL classification: H53, O18.

1. Introducción

En México, a partir del 29 de diciembre de 1997, fecha en que se publica en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto que constituyó el capítulo v de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se crea el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. El gasto que destina la Federación al desarrollo social tiene varios componentes; los más importantes son los que integran las Aportaciones Federales (Ramo

33), además de los Subsidios y las Transferencias (Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2009).

De los ocho fondos que conforman el Ramo 33; el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) está integrado por el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y por el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF). Tanto el FISM-DF, como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) son los únicos recursos ejercidos directamente por los municipios.

El objetivo de este trabajo es enmarcar el FISM-DF en el contexto municipal a nivel nacional y, a través de un meta-análisis con base en las evaluaciones de operación y resultados para el año 2014 que se han realizado para 14 municipios del estado de Puebla, revisar su operación, señalar los obstáculos que enfrentan los municipios para poderlo operar de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Operación 2014 (*Diario Oficial* de la Federación de México, 14 de febrero 2014 y acuerdo modificatorio, 13 de mayo de 2014).

Después de la introducción, la sección de metodología ubica a los municipios para los cuales se realizó la evaluación de operación y resultados del FISM-DF para 2014, así como las fuentes de dato e información utilizadas. En la sección de resultados se describen brevemente los aspectos más importantes del FISM-DF, así como los principales hallazgos de las evaluaciones. Finalmente, en las conclusiones se proporcionan unos breves comentarios en torno a las implicaciones de estos resultados y algunas recomendaciones.

2. Metodología

Esta investigación es el resultado de las evaluaciones de operación y resultados del FISM-DF para el año 2014, siguiendo la Metodología de Marco Lógico, en 14 municipios¹ del estado de Puebla entre abril y septiembre del 2016. Las evaluaciones se sustentaron en la Guía Metodológica para la Evaluación de Consistencia y Resultados de los Programas Presupuestarios, ejercicio fiscal 2014, de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno

¹ Los municipios son: Caltepec, Cañada Morelos, Coxcatlán, Cuetzalan del Progreso, Ixtepec, Jonotla, Lafragua, Nicolás Bravo, San José Miahuatlán, Tepetzintla, Xochitlán de Vicente Juárez, Yehualtepec, Zapotitlán de Méndez, y Zapotitlán Salinas.

del Estado de Puebla, Subsecretaría de Planeación, Dirección de Evaluación, misma que fue elaborada con base en los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados del CONEVAL, que cuenta con 51 preguntas distribuidas en seis apartados (diseño, planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida y, medición de resultados).

Los municipios se distribuyen principalmente en la Sierra Norte y en la Sierra Nororiental del estado de Puebla, cercanos a los límites con el estado de Veracruz, y en la Sierra Negra, colindando con el estado de Oaxaca. Debido a la calidad de la información proporcionada por los municipios, además de los recursos documentales oficiales de cada uno de ellos como: Plan Municipal de Desarrollo, Informe de Actividades, información reportada en el PASH (Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda) y en las MIDS (Matriz de Inversión para el Desarrollo Social), Documento de Analítico de Obras -R1- y las Cédulas de Obras, Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), Informe Anual Sobre Pobreza y Rezago Social IASPRS y la proporcionada por INEGI y CONEVAL, ha sido también necesario tener diversas entrevistas con los responsables administrativos y ejecutivos correspondientes (presidentes municipales, tesoreros, directores de obra pública). Por esta razón, la investigación tiene un diseño mixto.

3. Importancia del FISM-DF en las finanzas municipales

Las finanzas municipales en México tienen una acentuada dependencia de las transferencias federales, integradas básicamente por las participaciones federales. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal reportó que en 2007 la proporción de transferencias federales en los ingresos totales superaron el 95.1% para uno de cada cinco municipios (18.8%); se ubicaron entre el 90.1 y el 95.0% para el 12.6% de los ayuntamientos; representaron entre el 75.1 y el 90.0% para un porcentaje similar de los municipios (14.4%). Su importancia se redujo entre el 50.1 y el 75.0% de los ingresos para el 7.3% de los municipios, y únicamente para el 1.3% fue inferior al 50.0% de los ingresos totales² (ASF, 2009:3). Más recientemente, según la ASF (2014), el FAIS representó el 65% de los ingresos municipales

² No se dispuso de información para el 45.6% de los municipios.

incluidas las participaciones federales, significando el 90% de los ingresos en los municipios rurales y con alto grado de rezago social. En el 2014, sólo el FAIS constituyó el 10.3% del total de los recursos transferidos.

De acuerdo con la tabla 1, el monto asignado al ramo 33 en el 2014 fue de aproximadamente 545.5 mil millones de pesos, mientras que el FISM-DF recibió una asignación de casi 51 mil millones de pesos (9.33% del Ramo 33) cantidad que en términos proporcionales ha disminuido para el 2015 y el 2016 (8.69 y 8.76% respectivamente) frente al aumento del presupuesto del ramo 33 (591 y 616 mil millones de pesos respectivamente).

Tabla 1
Recursos Asignados al FISM-DF (miles de pesos corrientes)

Año	Monto asignado FISM-DF	Monto asignado ramo 33	% del ramo 33
2014	50 893 028.75	545 578 452.39	9.33%
2015	51 411 545.75	591 357 166.75	8.69%
2016	53 974 647.54	616 286 725.53	8.76%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, 2015 y 2016.

Contextualización de la inversión

Frente a las carencias que presentan los municipios del país y a la falta de recursos para resolverlas, el objetivo del FISM-DF es financiar obras y acciones sociales que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, en las 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 Prioritarias (ZAP), para atender las carencias sociales identificadas en el Informe Anual Sobre Pobreza y Rezago Social (IASPRS, SEDESOL-CONEVAL), e incorporadas en los Planes de Desarrollo Municipales. Los rubros programáticos definidos en la LCF y susceptibles de financiamiento incluyen: 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 e infraestructura productiva rural. Debido a que los resultados de la medición de la pobreza 2014 por parte del CONEVAL (2015) reportaban

que el 72.4% de la población tenía al menos una carencia social, y el 22.1% al menos tres, se desprende que la inversión en estos rubros permite mejorar las carencias sociales³ que el CONEVAL (2014) utiliza para la medición de la pobreza; es decir, el diseño del FISM-DF está alineado con la lucha a la pobreza que en 2014 afectaba al 46.2% de la población, mientras que el 9.5% padecía pobreza extrema (CONEVAL, 2015). Por esta razón, para direccionar el recurso del fondo se utiliza el índice de rezago social (IRS), que incluye variables de educación, acceso a servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios en la misma, y activos en el hogar. Los datos del IRS para 2010 indican que la mayoría de las localidades en el país se ubicaba en un nivel 'Medio', aunque el 19.4% se encontraba con un grado de rezago social 'muy alto' y 'alto' (tabla 2).

De acuerdo con la información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas (CDI) (2012), de los 2 456 municipios del país, 624 (25.4% de los municipios) contaban con más del 40% de su población indígena; de éstos el 50% (312 municipios) presentaban un 'muy alto' grado de marginación, el 25.6% (160 municipios) un 'alto' grado de marginación, el 23.2% (145 municipios) un 'Medio' grado de marginación; sólo siete municipios mostraban un 'bajo' (6) o 'muy bajo' (1) grado de marginación.

Tabla 2
Grado de rezago social (2010)

	Localidades	%
muy alto	4 385	4.08
alto	16 491	15.34
medio	38 270	35.61
bajo	27 153	25.26
muy bajo	21 176	19.70
total	107 475	100

Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL (2010).

³ El FISM-DF no contempla proyectos/acciones que incrementen directamente el ingreso (por ejemplo, como el otorgamiento de alguna transferencia); de esta forma el ingreso de un hogar/individuo respecto a las Líneas de Bienestar Económico y Mínimo no se modifica.

En este sentido, según los Lineamientos 2014, la cobertura del FISM-DF comprendía a todos los municipios del país y a las 16 Delegaciones del Distrito Federal. Asimismo, los municipios habrían de realizar la planeación, la regionalización de la inversión, el seguimiento y la evaluación de los proyectos, con base en el IASPRS y el catálogo de acciones (descritas en el anexo 1 de los lineamientos).

4. Asignación y operación de la inversión

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) distribuye el presupuesto del fondo entre las entidades federativas, con base en una fórmula que incluye elementos de pobreza, mientras que éstas distribuyen a sus municipios el monto asignado, utilizando la misma fórmula o con base en un método alternativo que utiliza indicadores ponderados de rezago social con igual peso, definidos en la LCF. Asimismo, los recursos del fondo deben ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados, de acuerdo con lo establecido por el Art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a que el ejercicio de los recursos es de competencia de los municipios, entre otras disposiciones, la LCF establece como principales obligaciones, entre otras, de estos órdenes de gobierno:

- a)* hacer del conocimiento de la población los montos que reciban del Fondo, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios –que se cumple a través de la participación ciudadana en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)–;
- b)* informar a la población, al término de cada ejercicio, el logro de los resultados –a través de las Cédulas de Obras firmadas por los beneficiarios y del Informe de Actividades de la administración municipal–;
- c)* proporcionar a la SEDESOL, por conducto de los estados, la información referente al Fondo que les sea requerida –cumpliéndose de acuerdo a la solicitud correspondiente–;
- d)* procurar que las obras realizadas con los recursos del fondo sean congruentes con la preservación y protección del medio ambiente e impulsen el desarrollo sustentable –que se cumple estableciendo como

requisito los estudios que acompañan los proyectos según lo dispuesto por la Ley de Obra Pública del Estado o su equivalente según sea el caso-;

- e) elaborar para el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y por medio de los estados, informes trimestrales sobre el ejercicio y destino del Fondo, mediante el sistema electrónico definido por dicha dependencia –captura de información en el PASH–. Asimismo, remitir los indicadores de desempeño establecidos para el Fondo –es decir, la construcción de la Matriz de Indicadores de Desarrollo Social (MIDS), la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), así como el levantamiento de los Cuestionario Únicos de Información Socioeconómica (CUIS)–;
- f) Publicar los informes sobre el ejercicio y aplicación de los recursos, en los órganos locales oficiales de difusión y ponerlos a disposición del público en general en las páginas electrónicas de internet de los municipios o de otros medios locales de difusión –que se cumple realizando la actividad–;
- g) Realizar la “evaluación del desempeño” a que se refiere el Art. 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Art. 49 de la LCF. Los resultados deben ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos del Fondo. Los resultados de las evaluaciones deben ser informados a la SHCP y difundidos entre la población de los municipios. Con base en este último punto, objeto de la evaluación de operación y resultados del FISM-DF de los 14 municipios del Estado de Puebla, se ha detectado que en relación a:

Planeación/diagnóstico

- Son pocos los planes municipales de desarrollo que presentan una estructura y metodología clara, un diagnóstico preciso que permita mostrar las características del municipio, la de sus habitantes y de los rezagos sociales. Es común que esta información se resuma en una gráfica o en una tabla con una interpretación muy escueta. La alineación con el plan nacional de desarrollo 2013-2018, el plan estatal de desarrollo 2011-2017 del estado de Puebla, y con las líneas estratégicas que se proponen para abatir las carencias es presente, pero se resume

en tablas o cuadros para el caso de los primeros, y con el formato de lista en el caso de las segundas. Frecuentemente, los documentos presentan importantes limitaciones en cuanto a contenido, análisis, datos reportados y desglose de los mismos, que dificultan establecer el fundamento de las líneas estratégicas con claridad. Se ha detectado un plan municipal que pertenece a otro municipio del país al cual se han realizado modificaciones menores.

- Los municipios evaluados presentan importantes carencias en los rubros de acceso a agua entubada sobre todo en las zonas que carecen del vital líquido, así como por cuanto concierne a drenaje/alcantarillado sanitario, electrificación, y acceso a seguridad social. Se observa también un importante rezago en la población mayor a 15 años con educación básica incompleta. De forma previsible, estas carencias se asocian con un porcentaje de población en pobreza extrema y moderada superior a la media nacional. Bajo el respaldo del Índice de Rezago Social, las localidades más pobladas, así como las cabeceras municipales, presentan menores rezagos que las menos pobladas, justificando la implementación del FISM-DF.

Operación

- Los municipios generalmente cumplen con las inversiones en proyectos relacionados con los rubros programáticos definidos en los Lineamientos; es decir, las obras se abogan a: agua y saneamiento, educación, salud, urbanización y, mejoramiento de la vivienda de acuerdo con los porcentajes establecidos para los proyectos directos (mínimo 60% del presupuesto). El restante 40% se distribuye entre los de incidencia indirecta, complementaria y especial (estos últimos, a pesar de no ser parte de la apertura programática, deben estar relacionados con el combate a los rezagos sociales, y no pueden absorber más del 15% de presupuesto), considerando un límite del 3% para gastos indirectos (preparación/análisis de proyectos y supervisión de obras) y un límite del 2% para el PRODIMDF (Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal). No obstante, raramente se ha observado la realización de proyectos especiales (que se realizan con coinversión de otros recursos federales, estatales y municipales), lo cual podría representar un desconocimiento

de las posibles fuentes de financiamiento a las cuales puede tener acceso el municipio.

- Los municipios cumplen parcialmente con los criterios de asignación geográfica del presupuesto según lo dispuesto en los lineamientos; se observa que los tiempos entre el levantamiento de los CUIS, el envío de la información a la SEDESOL y la respuesta correspondiente por parte de esta secretaría, han presionados los municipios a ejercer los recursos antes de la validación de la dependencia federal para poder cumplir con las demandas ciudadanas.
- Aunque no sea una constante, se detecta un manejo aparentemente poco sistematizado de la información ya que existen diferencias en cuanto a lo reportado en el PASH (presupuesto ejercido) y en las MIDS (presupuesto asignado) probablemente debido a la falta de comunicación entre el área de tesorería (que reporta la información en el portal) y la Dirección de Obras Públicas (que captura los datos de la matriz). Esta incongruencia desemboca de forma natural en un aparente subejercicio presupuestal que se suma al desfase entre los compromisos adquiridos previamente a la publicación de los lineamientos, el cumplimiento de los procesos de asignación de las obras, el reportar obras con recursos del 2014 en el siguiente año, y al proceso de aprendizaje por parte de los funcionarios. Asimismo, aun cuando se ejerza la totalidad del presupuesto asignado, los costos de los proyectos realizados a veces difieren entre lo reportado en el PASH, el R1 –analítico de obras– y en la MIDS.
- En las áreas administrativas de los municipios se observa una elevada rotación de personal que no posee las habilidades, ni los conocimientos necesarios, para poder desempeñar adecuadamente sus funciones. La precaria estabilidad en el puesto (a veces de sólo algunos meses), por un lado, impide el aprendizaje basado en la práctica y, por otro, provoca retrasos en la preparación y seguimiento de la información financiera. En cuanto a la transparencia, la contratación de obras o inversión en activos con costos aparentemente abultados es esporádica, pero presente.
- Las limitaciones de infraestructura en las direcciones de obra de los municipios constituyen un obstáculo para poder cumplir con lo dictado en los lineamientos en tiempos y forma en perjuicio de los responsables de estas áreas, además que de la transparencia de las

cuentas públicas. Por ejemplo, los municipios pueden no contar con computadoras que tengan instalado software oficial o actualizado (lo cual dificulta el manejo de archivos compatibles), carecen de líneas de comunicación (algunos municipios cuentan con una sola línea telefónica), de acceso a internet (si el servicio está disponible, puede ser irregular impidiendo poder capturar la información en los tiempos establecidos por el sistema; en otros casos el municipio no tiene cobertura de internet, por lo cual los responsables deben trasladarse a otro municipio que cuente con el servicio para poder realizar la captura). Consecuentemente, la mayoría de los municipios no cuentan con página en internet, no pudiendo publicar los señalado en los lineamientos del fondo, e incumpliendo la normatividad.

Resultados

- La evaluación de resultados del FISM-DF analiza en qué medida se han alcanzado los objetivos del fondo a través de la información pertinente. En este sentido, los indicadores de la MIR, sus fichas (generalmente inexistentes o, cuando disponibles, estructuradas de manera incorrecta) y sus metas (frecuentemente establecidas de forma general o poco realistas, mas siempre sin una justificación oportuna), no están alineados con los requerimientos de la SHCP en materia del presupuesto basado en resultados, lo que imposibilita evaluar los alcances referidos en el resumen narrativo de la MIR, aportar valor a la propia MIR, dificultando la toma de decisiones de las autoridades municipales.
- A pesar de que exista una línea base sobre la cual poder determinar el avance o el impacto de los proyectos financiados con el fondo, no se ha generado un padrón de beneficiarios definido como el número de viviendas que tuvieron acceso a los servicios públicos (los beneficiarios son casi siempre la totalidad de los habitantes de la localidad, y no aquellos que no cuentan con el servicio posiblemente porque se sigue utilizando como concepto de referencia el de “localidad” en lugar del de “población”). Consecuentemente, no se puede estimar la variación en el porcentaje de cobertura de los servicios básicos como resultado de la implementación de los proyectos, y por lo tanto no hay elementos para poder dar seguimiento a cada indicador de rezago social por localidad.

- A pesar de que los sistemas de información (INEGI-CONEVAL) no se actualicen de forma anual, la mayoría de las autoridades municipales enfrentan problemas para aplicar los instrumentos oficiales y/o no levantan los CUIS,⁴ lo cual refuerza la dependencia de la información estadística oficial que puede constituir un obstáculo cuando es un elemento de priorización que no se alinea con las decisiones del COPLADEMUN, y que impide actualizar el padrón de la población objetivo año con año. Esta situación dificulta la focalización del gasto social a lo largo de la administración, e impone importantes retos entre administraciones, sobre todo cuando la entrante no cuenta con información estadística actualizada.

5. Conclusiones

Para la mayoría de los ayuntamientos mexicanos el FISM-DF constituye la principal fuente de ingresos y de financiamiento para obras y acciones sociales, sobre todo en los municipios rurales y semiurbanos, para proveer de infraestructura y servicios básicos (agua, drenaje y electrificación, entre otros) a la población en pobreza. De acuerdo con la información proporcionada por el CONEVAL (2011) el FAIS (FISE y FISM-DF), tiene un impacto significativo en la inversión e infraestructura social en los municipios, a pesar de contar con montos reducidos con respecto al total de recursos del ramo 33.

El meta-análisis de las evaluaciones de operación y resultados del FISM-DF en los 14 municipios del estado de Puebla ha revelado que:

Primero. Es necesario contar con información actualizada para la focalización de los recursos del fondo, primero para poder tener un diagnóstico preciso y sucesivamente para incidir de manera puntual en los rezagos que aquejan los habitantes en las localidades correspondientes. Considerando la frecuencia con la cual se publican las estadísticas oficiales, es necesario que los municipios actualicen la información a nivel local con el levantamiento de los CUIS, así como la conformación de un padrón de beneficiarios. De esta forma, el COPLADEMUN podrá priorizar las obras con datos que reflejen

⁴ Los problemas para la aplicación de los CUIS se derivaron principalmente por el elevado número de preguntas contenidas en el cuestionario y a las características socioculturales del entorno.

las carencias sociales actualizadas, será posible medir los avances en cuanto a cobertura de cada uno de los servicios, lo cual permitirá poder realizar un análisis de eficiencia sobre la inversión y un análisis de impacto del Fondo. De esta forma se recomienda que el municipio aplique los CUIS y conforme un padrón de beneficiarios.

Segundo. Se deben reforzar las capacidades y habilidades de los funcionarios públicos que administran los recursos del fondo, buscando reducir la rotación del personal, para poder así lograr una sistematización más conveniente de la información financiera de cada una de las obras/acciones realizadas, así como la reportada a las autoridades. La profesionalización de los encargados facilitará una mayor transparencia y rendición de cuenta. Con base en lo anterior, es necesario diseñar un perfil de puesto y contratar a los funcionarios según las habilidades requeridas.

Tercero. Para algunos municipios, cumplir con los lineamientos del fondo es una tarea que desde el punto de vista de la operación puede dificultarse al considerar la orografía del territorio y la dispersión de las viviendas en las localidades. Para tales efectos, se aprecia que las localidades con un menor número de viviendas son aquellas que cuentan con una menor cobertura de servicios públicos (mayores carencias), y frente a las limitaciones presupuestales, respecto a las de mayor tamaño, tendrán una menor probabilidad de ver satisfechas sus necesidades. Si bien los lineamientos promueven la inversión social en las ZAP y en las localidades con los mayores niveles de rezago social, la priorización en el COPLADEMUN, donde interviene la participación ciudadana, las puede poner en desventaja. Asimismo, la baja densidad poblacional en algunas localidades en zonas de difícil acceso incide negativamente en el rendimiento de la inversión debido a los mayores costos en proporcionar servicios a mayores distancias. Por esta razón, el apearse a los lineamientos de forma estricta por parte de las autoridades municipales puede provocar contestación por parte de la ciudadanía. De esta forma, aun cuando los lineamientos deberían tomar en cuenta con mayor flexibilidad el entorno heterogéneo en el cual se encuentran los municipios beneficiados por el FISM-DF, las autoridades municipales deben buscar armonizar la distribución de los recursos de acuerdo con las demandas ciudadanas (priorización por medio del COPLADEMUN) sin descuidar aquellas localidades con un menor número de viviendas para evitar una polarización del rezago social en el municipio.

Cuarto. Los medios y las vías de comunicación en las zonas rurales, sobre todo en aquellos municipios que se encuentran en las sierras, pueden tener limitaciones (señal de internet/telefonía móvil irregular, carretera en mal estado, deslaves en temporada de lluvias) y constituir un obstáculo para las operaciones diarias. Asimismo, los equipos pueden ser obsoletos o carecen de actualización hasta ser operativamente inútiles. En algunos casos, la falta de recursos también resulta ser un obstáculo para poder cumplir las actividades administrativas más simples, o que se realicen en un entorno adecuado. Si bien los Lineamientos buscan una operación estandarizada del Fondo, así como su oportuna implementación y una transparente rendición de cuentas, se deben considerar mecanismos complementarios de rendición de cuentas que sean al alcance de los municipios que enfrentan dificultades de comunicación.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2009). "Informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2009". Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria [16 abril 2016].
- _____. (2014). Reunión Nacional para el Seguimiento de la Operación del FAIS. Presentación ante la Cámara de Diputados. Mayo. Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Noticias/presentaciones/01.pdf> [13 abril 2016].
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI] (2012). Catálogo de Localidades Indígenas 2010. México, DF., INEGI-CDI.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2010). Índice de Rezago Social 2010 a Nivel Municipal y por Localidad. Base de datos. México, DF., CONEVAL.
- _____. (2011). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. México, DF., CONEVAL.
- _____. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2ª ed., México, DF., CONEVAL.

_____. (2015). *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas*. México, DF., CONEVAL.

Diario Oficial de la Federación de México (14 febrero 2014). Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS [10 abril 2016].

Diario Oficial de la Federación de México (13 mayo 2014). Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) Acuerdo Modificatorio. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS [10 abril 2016].