

Gobierno del Estado de Guanajuato

Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría De Cumplimiento: 2020-A-11000-19-0822-2021

822-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,520,482.7
Muestra Auditada	2,520,482.7
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración a los municipios de la entidad federativa, de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del ejercicio 2020, aportados por la Federación al estado de Guanajuato por 2,520,482.7 miles de pesos; el importe revisado representa el 100.0 % de los recursos transferidos.

Antecedentes

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) es parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, a su vez, es uno de los ocho fondos que integran las Aportaciones Federales, establecidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Sus recursos se aprueban anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo General 33.

Mediante modificaciones realizadas a esa ley, a partir de 1998, se incorporó en este ordenamiento el citado capítulo, mediante el cual se constituyeron las Aportaciones Federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, por medio de los fondos correspondientes; uno de ellos es el FAIS, conformado por el FISMDF y por el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

El FISMDF tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e 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. Este fondo es de cobertura nacional, es decir, sus recursos se asignan a todos los municipios, así como a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2020, se transfirieron a 2,449 municipios y a 16 alcaldías.

Por su cobertura territorial, magnitud de sus recursos, objetivos y conceptos que financia, el FISMDF constituye la estrategia más importante para la creación de infraestructura social básica que beneficie a la población más pobre; en ese sentido, no existe otro programa con un alcance superior con esos fines y población objetivo. Ello se expresa en el significativo número de obras y acciones que se realizan cada año con el FISMDF, las cuales ascienden a varias decenas de miles en todo el territorio.

Este fondo significa una proporción importante en los ingresos de los municipios y esa participación se incrementa a medida que aumenta su rezago social, lo cual se explica porque los recursos propios que, en general, son reducidos en los municipios, lo son con un carácter más acentuado en el caso de los más pobres. Además, la fórmula de distribución de los recursos del FISMDF favorece a los municipios con mayor población en pobreza, por lo que, a medida que ésta aumenta, también se incrementa el importe de este fondo.

En 2019, año más reciente para el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dispone de información, el FISMDF representó en promedio el 14.4% de los ingresos totales de los municipios, sin incluir el concepto de financiamiento. En los municipios con muy alto grado de rezago social esa proporción fue el 63.4%; en los de alto rezago social, el 49.5%; en los de rezago medio, el 32.5%; en los de rezago bajo, el 15.7%, y en los de muy bajo rezago social, el 4.6%.¹

Debido a los reducidos ingresos propios de los municipios y a que los recursos de las demás transferencias federales (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y participaciones, las más importantes) se destinan fundamentalmente a apoyar la operación de las administraciones municipales y a conceptos como el pago de obligaciones financieras, para los municipios que presentan más rezago social, el FISMDF constituye su principal fuente de financiamiento para la realización de obras e infraestructura social básica, para la población más necesitada.

Su importe aprobado en 2020, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 75,447,093.4 miles de pesos; este importe representa un 0.1% de aumento, en términos reales, respecto de 2019.

La Ley de Coordinación Fiscal establece, en su artículo 32, las disposiciones para determinar el importe del FISMDF, para lo cual indica que su monto será el equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

¹ Esos valores se determinaron con la información de 2,110 municipios para los cuales se dispuso de registros, de un total en ese año de 2,452, sin incluir las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 342 municipios no proporcionaron datos de recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Chiapas, 79; Oaxaca, 34; Guerrero, 13; y el resto (7 municipios), en 5 estados.

La relación del FISMDF con la RFP es únicamente con fines referenciales, por lo que el importe del fondo no es sujeto de modificaciones durante el ejercicio y a la conclusión de éste, por variaciones que tenga esa recaudación, como es el caso de las participaciones federales.

El monto del FISMDF depende, de acuerdo con lo anterior, de la RFP estimada en cada ejercicio, la cual a su vez está en función de la evolución de la economía nacional, que determina el importe de los ingresos por concepto de impuestos que son la base para la obtención de la recaudación de referencia.

La distribución de los recursos del FISMDF se realiza inicialmente del Gobierno Federal, mediante la Secretaría de Bienestar (SB), a las entidades federativas, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. Esta fórmula garantiza el importe recibido por cada entidad en el ejercicio 2013 y el incremento lo distribuye con base en la participación relativa de las entidades en la población en pobreza; contiene, asimismo, un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza.

Una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, éstas proceden a distribuirlos entre sus municipios y alcaldías en el caso de la Ciudad de México; para tal fin se utiliza la misma fórmula nacional, con una perspectiva municipal de aplicación. Este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros 10 meses de cada ejercicio, en partes iguales y, a su vez, éstas los deben entregar a los municipios y alcaldías, a más tardar en los 5 días posteriores a su recepción del Gobierno Federal. La ministración de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En su estrategia de fiscalización del FISMDF, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha considerado relevante la revisión del proceso de distribución y entrega de sus recursos a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, con el fin de garantizar que se realiza con observancia de la normativa correspondiente. Lo anterior se justifica por la importancia estratégica y financiera de este fondo.

Por ello, la ASF considera estratégica la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios, e incorporó las revisiones correspondientes en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2020 (1 a la Secretaría de Bienestar y 32 a las entidades federativas). La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico.

Resultados

Transferencias del FISMDF a la entidad federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de

Guanajuato dispuso de una cuenta bancaria maestra (productiva), específica para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

En esa cuenta, que se informó a la SHCP, la Federación le transfirió mensualmente de enero a octubre de 2020 por partes iguales, 2,520,482.7 miles de pesos, cifra que se corresponde con la reportada en la Cuenta Pública para este fondo, en su concepto de aprobado.

El 1 de abril de 2020, se realizó una transferencia de la cuenta bancaria del FISMDF al municipio de Romita por 2,000.0 miles de pesos por concepto de rehabilitación; al respecto, el 3 de abril el Gobierno del Estado efectuó un depósito de una cuenta propia a la del FISMDF por este monto, para compensar el importe que se había transferido al municipio. Si bien a éste se le transfirieron los recursos que le correspondían del FISMDF, ese depósito por 2,000.0 miles de pesos fue por un concepto distinto.

La Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número INV.AUD.31/2021 A, por lo que se da como promovida esta acción.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el Gobierno del Estado de Guanajuato envió a la Secretaría de Bienestar (SB), mediante un oficio del 10 de enero de 2020, la propuesta metodológica y el cálculo de la distribución del FISMDF, para su revisión y validación. Esta dependencia federal, mediante un correo electrónico del 20 de enero de 2020, realizó una observación e informó que una vez que ésta se solventara, la propuesta quedaba validada.

El 24 de enero de 2020, el Gobierno del Estado de Guanajuato y la SB suscribieron el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del ramo general 33” y su anexo metodológico; este convenio fue remitido al Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en Guanajuato, en el plazo establecido en la normativa, para su formalización con la Secretaría de Bienestar.

Mediante un oficio del 4 de febrero de 2020, enviado al Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en Guanajuato, de la Secretaría de Bienestar, se remitieron dos ejemplares originales de la publicación en el periódico oficial del estado, del “Acuerdo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), en lo relativo al Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2020”, que incluye la distribución del FISMDF del ejercicio 2020.

3. La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2020, los recursos del FISMDF por 2,520,482.7 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución, así como las variables y los montos contenidos en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del ramo general 33”.

Transferencia y control de los recursos

4. Con la revisión de la documentación proporcionada por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, se verificó que, de enero a octubre de 2020, se transfirieron a los 46 municipios, 2,520,482.7 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que autorizaron para tal efecto.

El monto transferido a los municipios se corresponde con el obtenido de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad y no les realizaron deducciones ni afectaciones.

5. Con la revisión de los estados de la cuenta bancaria en la que se recibieron y administraron los recursos del FISMDF, proporcionados por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, se verificó que, de enero a diciembre de 2020, se generaron rendimientos financieros por 559.4 miles de pesos (rendimientos financieros después de restar un importe inferior a 0.1 miles de pesos por comisiones bancarias), los cuales no fueron distribuidos a los municipios, ni reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) antes del 15 de enero de 2021, como establece la normativa. De enero a marzo de 2021, se generaron rendimientos financieros en la cuenta bancaria por 14.3 miles de pesos, por lo que, de enero de 2020 a marzo de 2021, éstos alcanzaron un monto de 573.8 miles de pesos.

RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS EN LA CUENTA
BANCARIA DEL FISDMF DE ENERO 2020 – MARZO 2021
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de pesos)

Mes	Rendimientos financieros
Enero	53.6
Febrero	298.0
Marzo	108.2
Abril	12.2
Mayo	5.3
Junio	2.7
Julio	2.2
Agosto	36.2
Septiembre	34.6
Octubre	2.2
Noviembre	2.1
Diciembre	2.2
Subtotal	559.4
Enero*	6.7
Febrero*	3.2
Marzo*	4.4
Subtotal	14.3
Total	573.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios del FISDMF en el estado de Guanajuato de enero 2020 a marzo de 2021 y consulta de movimientos al 23 de abril de 2021.

* Meses correspondientes al año 2021.

De enero al 23 abril de 2021, los municipios reintegraron 20,439.0 miles de pesos a la cuenta bancaria del FISDMF, por concepto de recursos y rendimientos financieros no ejercidos.

Con la revisión de las líneas de captura y los SPEI, se identificó que la entidad fiscalizada realizó reintegros a la TESOFE por 18,450.5 miles de pesos, de los cuales 17,088.2 miles de pesos, fueron reintegrados en el transcurso de esta auditoría, como se muestra en la tabla siguiente:

REINTEGROS REALIZADOS A LA TESOFE DE LA CUENTA BANCARIA DEL FISMDF
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de pesos)

Línea de Captura	Fecha de Reintegro a TESOFE	Monto reintegrado a la TESOFE
0021AAHD681056230474	30/01/2021	607.7
0021AAHD701056234471	30/01/2021	754.6
0021AASX631057018434	15/04/2021	7,517.2
0021AASX691057015477	15/04/2021	1,670.3
0021AASY101057019434	15/04/2021	4,945.6
0021AASY141057014463	15/04/2021	2,303.1
0021AATJ281057024461	16/04/2021	544.1
0021AATJ341057028413	16/04/2021	8.4
0021AATI681057021448	16/04/2021	0.3
0021AATI711057025488	16/04/2021	99.3
Total		18,450.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios de enero a abril 2020, así como las líneas de captura.

Al 23 de abril de 2021, existía un saldo en la cuenta bancaria del FISMDF de 2,562.2 miles de pesos, por lo que, a esa fecha, no se había cancelado la cuenta bancaria. Lo anterior de acuerdo con lo siguiente:

MOVIMIENTOS Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE LA
CUENTA BANCARIA DEL FISMDF
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de pesos)

Mes	Saldo Inicial	Intereses	Depósitos	Reintegros a la TESOFE	Saldo Final
Diciembre 2020*					559.4
Enero**	559.4	6.7	1,722.1	1,362.3	925.9
Febrero**	925.9	3.2			929.1
Marzo**	929.1	4.4	847.0		1,780.5
Abril**	1,780.5		17,869.9	17,088.2	2,562.2
Total		14.3	20,439.0	18,450.5	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios de enero 2020 a marzo de 2021 y consulta de movimientos al 23 de abril de 2021.

*Corresponde al total de rendimientos financieros generados de enero a diciembre de 2020.

** Meses correspondientes al año 2021.

El Gobierno del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, presentó la consulta de movimientos de mayo de la cuenta bancaria del FISMDF, donde se identificaron reintegros a la TESOFE por 2,588,245.00 pesos (incluye los 2,562,222.85 pesos que se señalaron con corte al 23 de abril y 26,022.15 pesos por concepto de reintegros realizados por los municipios e intereses generados en la cuenta bancaria del FISMDF), de los cuales se proporcionaron líneas de captura, SPEI y pólizas.

Al 27 de mayo de 2021 la cuenta bancaria ya no tenía recursos disponibles y se dispuso de la carta de cancelación de la cuenta bancaria por parte del Banco HSBC.

A partir de la intervención de la ASF con el inicio de esta auditoría, el Gobierno del Estado reintegró a la TESOFE 19,676,470.00 pesos.

Además, la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número INV.AUD.31/2021 A, por lo que se da como promovida esta acción.

De acuerdo con lo anterior se solventa esta observación.

Transparencia en la distribución de los recursos

6. El Gobierno del Estado de Guanajuato publicó, el 31 de enero de 2020, el "Acuerdo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), en lo relativo al Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2020", el cual contiene la fórmula, su metodología y la justificación de cada elemento del cálculo, así como el calendario de pago para el FISMDF.

Las cifras publicadas se correspondieron con las establecidas en el "Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social".

Fortalezas y áreas de mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FISMDF; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información correspondiente, y otras actividades vinculadas con ese proceso, se presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FISMDF a la entidad federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria específica para la recepción y administración de los recursos del FISMDF. Lo anterior fue resultado de la atención a la observación formulada en la auditoría a la distribución de los recursos del fondo en la Cuenta Pública 2018.

Distribución de los recursos del FISMDF

- La entidad dispone de un diagrama que describe el proceso de distribución de los recursos de FISMDF a los municipios.
- El Gobierno del Estado acordó con la Secretaría del Bienestar la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del fondo, dentro del plazo establecido por la normativa.
- La distribución de los recursos del fondo se realizó con base en la metodología aprobada y establecida en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- Los municipios notificaron a la entidad fiscalizada las cuentas bancarias para la transferencia de los recursos del fondo.
- El Gobierno del Estado de Guanajuato dispuso de controles para garantizar que los recursos del FISMDF fueran transferidos en las cuentas bancarias específicas notificadas por los municipios y en los plazos establecidos en la normativa.
- Se dispuso de las pólizas y los SPEI en los que se identifican los montos transferidos a los municipios, así como los CFDI o recibos que éstos emitieron por los recursos que recibieron del FISMDF.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Existe una adecuada transparencia del proceso de distribución de los recursos transferidos a los municipios por concepto del FISMDF; también, hubo coincidencia entre lo ministrado y el monto de la distribución que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad fiscalizada.
- Se publicó el calendario de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios, dentro del plazo que establece la normativa.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de los recursos del FISMDF

- Se realizó una transferencia al municipio de Romita, de la cuenta del fondo, por un concepto diferente al del FISMDF; asimismo, el Gobierno del Estado realizó un depósito por ese monto, para compensar el transferido al municipio.
- La entidad fiscalizada no dispone de mecanismos de control para que los recursos del FISMDF que se encuentran en la cuenta bancaria sean reintegrados a la TESOFE dentro del plazo establecido por la normativa.

- La cuenta bancaria en la que se recibieron los recursos del FISMDf, con corte al 23 de abril de 2021, disponía de un saldo de 2,562.2 miles de pesos y no se había cancelado.

El Gobierno del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a las áreas correspondientes realizar y coordinar las acciones y mecanismos que sean necesarios implementar para dar atención a las recomendaciones acordadas.

Asimismo, se presentó evidencia de circulares y correos electrónicos enviados a los municipios en enero y abril de 2021, en los que se les comunica la cuenta a la que se pueden realizar transferencias de los recursos no ejercidos, así como de los intereses generados y se les informa que éstos deben ser reintegrados; además, se les informaron las fechas establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios con el fin de que se reintegren los recursos dentro del plazo establecido.

De acuerdo con lo anterior se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 19,676,470.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDf), entre los municipios del estado de Guanajuato, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 2,520,482.7 miles de pesos, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El Gobierno del Estado de Guanajuato dispone, en general, de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la distribución y transferencia de los recursos del FISMDf a los municipios.

Asimismo, la entidad federativa cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que publicó en los plazos establecidos en la normativa los montos distribuidos a cada municipio, así como el calendario de ministraciones.

No obstante, se realizó una transferencia por 2,000.0 miles de pesos a un municipio por un concepto distinto al del fondo, ese monto fue depositado posteriormente desde una cuenta propia del Gobierno del Estado para compensar el transferido al municipio.

Además, en abril de 2021, la cuenta bancaria en la que se recibieron y administraron los recursos del FISMDF tenía un saldo disponible de 2,562.2 miles de pesos, los cuales no se habían reintegrado a la Tesorería de la Federación.

Al respecto, a partir de la intervención de la ASF con el inicio de esta auditoría, el Gobierno del Estado reintegró a la TESOFE 19,676.5 miles de pesos.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Guanajuato realizó una gestión adecuada de la distribución y ministración del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato.