

Gobierno del Estado de Puebla

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-21000-19-1126-2021

1126-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	5,305,868.6
Muestra Auditada	5,305,868.6
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 Puebla por 5,305,868.6 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 FIS MDF a la entidad federativa

1. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió durante los primeros diez meses del año, por partes iguales, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, los cuales ascendieron a 5,305,868.6 miles de pesos, que se correspondieron con la cifra reportada para este fondo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, para el concepto de aprobado.

Este importe fue ministrado por la Tesorería de la Federación (TESOFE) a la cuenta del Fideicomiso No. 10923-12-194 de Banco del Bajío, S.A., y éste, a su vez, lo transfirió a la cuenta bancaria de BBVA Bancomer correspondiente al Gobierno del Estado de Puebla.

El Fideicomiso No. 10923-12-194 se creó en atención a la instrucción irrevocable que formuló la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se constituyó para captar el 100.0% de los recursos del fondo y servir de medio para el pago de las obligaciones que deriven de financiamientos que contraten los municipios.

Por otra parte, se verificó que se transfirió a los municipios la totalidad de recursos que la cuenta bancaria recibió del FIS MDF, así como los rendimientos financieros que se generaron (ver resultado 4); en este sentido, se cerró el ejercicio fiscal sin recursos en esa cuenta y ésta se canceló mediante un documento emitido por el banco BBVA Bancomer el 8 de enero de 2021.

Distribución de los recursos del FIS MDF

2. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla envió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), mediante un correo electrónico de fecha del 13 de enero de 2020, la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FIS MDF 2020 para su revisión y validación con base en los elementos requeridos. Al respecto, esa dependencia federal validó la metodología del cálculo de la distribución del FIS MDF 2020, mediante un correo electrónico de fecha del 20 de enero de 2020.

Asimismo, con el oficio número SPF-CGJ-38-297/2020 del 24 de enero de 2020, se remitió, en tiempo y forma, a la Delegación de Programas para el Desarrollo en la Entidad Federativa el Convenio para acordar la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución del FIS MDF y las acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y

Municipios”, firmado por los representantes del gobierno de la entidad con el fin de su formalización con la SB.

Por otra parte, mediante el oficio número SPF-SE-UI-106/2020 del 6 de febrero de 2020, se envió a la SB un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF del ejercicio 2020 en el órgano oficial de difusión de la entidad federativa.

3. En el ejercicio 2020, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla distribuyó entre los municipios los recursos de FISMDF por 5,305,868.6 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos transferidos por la Federación, con base en la fórmula, las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos 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 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y su anexo metodológico donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Cabe mencionar que el municipio de San Nicolás de los Ranchos no dispuso de información de pobreza extrema publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2015, por lo que no se pudieron realizar estimaciones de los indicadores de pobreza de la Encuesta Intercensal 2015, como lo refiere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esta situación se generó debido a que la población del municipio se negó a ser entrevistada o se presentaron situaciones de riesgo para los entrevistadores, por lo que el dato utilizado para su cálculo fue el de 2010 y lo validó la Secretaría de Bienestar mediante un correo electrónico de fecha del 20 de enero de 2020, como se mencionó en el resultado 2.

Asimismo, se verificó que el cálculo para la distribución de los rendimientos financieros, generados en la cuenta bancaria del FISMDF, fue mediante un prorrateo de los disponibles cada mes y fueron distribuidos proporcionalmente al importe mensual del fondo que recibió cada municipio.

Transferencia y control de los recursos

4. Con la revisión de la documentación proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla, se comprobó que, de enero a octubre de 2020, se transfirió a los 217 municipios un importe de 5,305,868.6 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, a las cuentas bancarias que notificaron para tal efecto, en las cantidades que resultaron de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad con base en la fórmula establecida en la normativa; no se realizaron deducciones con cargo en los recursos del FISMDF de los municipios.

Al inicio del ejercicio fiscal, los municipios de Cuautlancingo, Chalchicomula de Sesma, Honey, Jopala, Tzicatlacoyan y Venustiano Carranza presentaron problemas con sus cuentas bancarias, ya que estaban bloqueadas, por lo que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla les notificó mediante correo electrónico la situación y, una vez desbloqueadas las cuentas, les fueron transferidos los recursos del FISMDF 2020.

Asimismo, se verificó que, en la cuenta del fondo, se generaron rendimientos financieros por 1,846.0 miles de pesos, los cuales fueron pagados a los municipios mensualmente; su distribución se realizó mediante el mecanismo de prorrateo.

FISMDF: RENDIMIENTOS FINANCIEROS
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

MESES	RENDIMIENTOS GENERADOS	RENDIMIENTOS PAGADOS
Enero	736.9	736.9
Febrero	171.8	171.8
Marzo	23.6	23.6
Abril	165.1	165.1
Mayo	132.6	132.6
Junio	132.6	132.6
Julio	132.6	132.6
Agosto	82.6	82.6
Septiembre	134.1	134.1
Octubre	134.1	134.1
Total	1,846.0	1,846.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el Gobierno del Estado de Puebla publicó en su Periódico Oficial, el 31 de enero de 2020, el Acuerdo de la Directora de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, por el que establece y da a conocer el Calendario de Fechas en que se ministrarán mensualmente a los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad, los recursos de los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), y para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el Ejercicio Fiscal 2020, correspondientes al Ramo General 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios"; el Acuerdo de la Directora de Deuda Pública en la Unidad de

Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, por el que hace del conocimiento de los Gobiernos Municipales, el calendario mensual de ministraciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el Ejercicio Fiscal 2020.

Asimismo, se publicó, en esa fecha y medio de difusión, el Acuerdo de la Directora de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, por el que establece la metodología, fórmula, distribución y lineamientos de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el Ejercicio Fiscal 2020.

En esas publicaciones se incluyeron la fórmula de distribución y su metodología, la justificación de cada elemento, así como el calendario de su ministración a los municipios. Las cifras publicadas correspondieron con el importe que se pagó a los municipios de la entidad.

Fortalezas y áreas de mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución y ministración del FISMDF entre los municipios de la entidad federativa presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción y administración de los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF

- En 2020, se envió a la Secretaría de Bienestar (SB) la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF para su revisión y validación con base en los elementos requeridos.
- Se remitió, en tiempo y forma, a la Delegación de Programas para el Desarrollo en la Entidad Federativa de la SB el Convenio y el Anexo firmados por los representantes del gobierno de la entidad, con el fin de su formalización con la SB.
- Se formalizó con la Secretaría de Bienestar, en el plazo establecido por la normativa, el "Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del FISMDF 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 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.

- Se envió a la Secretaría de Bienestar un ejemplar con la publicación en el órgano oficial de difusión de la entidad federativa, de la distribución del FISMDF del ejercicio 2020.
- Los recursos de FISMDF se distribuyeron entre los municipios de la entidad federativa de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del FISMDF fueron distribuidos mensualmente entre los municipios, de manera proporcional al importe del fondo que recibió cada uno.

Transferencia y control de los recursos

- La entidad fiscalizada transfirió a los municipios los recursos del FISMDF de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones; asimismo, se efectuó la entrega mensual de los rendimientos financieros, simultáneamente con los recursos del fondo.
- Se dispuso de controles para garantizar que los recursos del FISMDF se transfirieron a las cuentas bancarias específicas notificadas por los 217 municipios de la entidad.

En atención a las recomendaciones realizadas por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2019, a partir de 2020, la entidad fiscalizada informó a los municipios, mediante correo electrónico, los montos a recibir del FISMDF y los rendimientos financieros; estos últimos se entregaban en diciembre de manera acumulada y actualmente se ministran mensualmente.

Transparencia en la distribución de los recursos

- En 2020, se publicaron, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, la fórmula de distribución, los criterios, las variables, las fuentes de información y la metodología de cálculo utilizados para determinar el importe asignado por municipio del FISMDF, así como el calendario de sus ministraciones.

ÁREA DE MEJORA

- El Manual de Procedimientos que utiliza la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla para el pago de los recursos del FISMDF a los municipios no se ha actualizado desde mayo de 2019; al respecto, la entidad fiscalizada argumentó que, mientras no exista un nuevo procedimiento, siguen vigentes los últimos publicados; no obstante, es importante su actualización ya que

aún se conserva el nombre de la Secretaría de Finanzas y Administración, la cual actualmente tiene otra denominación.

El Gobierno del Estado de Puebla proporcionó el memorándum-circular SPF/DA/0035/2020, de fecha del 22 de octubre de 2020, en el cual la Encargada del Despacho de la Dirección Administrativa de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla solicitó al Subsecretario de Planeación, al Subsecretario de Ingresos, al Subsecretario de Egresos, al Procurador Fiscal, al Director General Jurídico y a la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de esta dependencia, designar a una persona responsable de coordinarse con esa unidad para la elaboración de los Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios de esta dependencia. Asimismo, para coordinar una capacitación acerca del proceso de elaboración de los manuales y definir fechas compromiso para las entregas; en marzo de 2021, se convocó al personal designado a una reunión para continuar con los trabajos de elaboración de los Manuales de Procedimientos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades.

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), a los municipios del estado de Puebla, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 5,305,868.6 miles de pesos que representaron 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 Puebla dispuso de mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normativa en la recepción, la distribución entre los municipios y el pago de los recursos del FISMDF.

Asimismo, cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que publicó la fórmula de distribución y su metodología, los montos distribuidos a cada municipio, así como el calendario de ministraciones, en los plazos establecidos en la normativa. Además, las cifras publicadas se correspondieron con el importe que se pagó a los 217 municipios.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Puebla realizó una gestión adecuada del proceso de distribución y transferencia de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

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 Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.