

Gobierno del Estado de Sinaloa

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-25000-19-1259-2021

1259-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	965,378.4
Muestra Auditada	965,378.4
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 Sinaloa por 965,378.4 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

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.

Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

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. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa (SAF), se verificó que la entidad federativa recibió 965,378.4 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF), cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado. Al respecto, se presentó el oficio TES/2482/2019, del 10 de diciembre de 2019, con el cual esa secretaría informó a la Dirección General de Programación y Presupuesto "A", de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cuenta bancaria habilitada para el depósito de los recursos. En esa cuenta se manejaron exclusivamente los recursos del fondo, que la Federación le transfirió mensualmente por partes iguales de enero a octubre de 2020.

Distribución de los Recursos del FIS MDF

2. Mediante correo electrónico del 17 de enero de 2020, la entidad fiscalizada envió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), de la Secretaría de Bienestar, la propuesta metodológica y el cálculo del FIS MDF, la cual fue validada por el mismo medio el 20 de enero de 2020.

Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Sinaloa, mediante el oficio número SUB-DS/013/2020 del 22 de enero de 2020, envió al Delegado de Programas para el Desarrollo en el Estado de Sinaloa, el "Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones 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" con el fin de su formalización; el convenio incluye el anexo con la metodología, fuentes de información y mecanismos de distribución del FIS MDF, así como los montos correspondientes a los municipios del estado.

Además, el 13 de febrero de 2020, la entidad fiscalizada envió por correo electrónico a la Delegación Estatal de la SB, el archivo en formato PDF y la liga de la publicación por internet, en el Órgano Oficial del Estado de Sinaloa, de la distribución de los recursos del FIS MDF en el ejercicio 2020.

3. La SAF distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2020, 965,378.4 miles de pesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que significaron el 100.0% de los recursos, con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos contenidos en el "Convenio para acordar

la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones 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”, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que el Gobierno del Estado de Sinaloa transfirió 959,147.8 miles de pesos, de enero a octubre de 2020, a los 18 municipios de la entidad, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes al ejercicio 2020, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que indicaron para tal efecto, dentro de los primeros cinco días hábiles, a partir de que la Tesorería de la Federación (TESOFE) realizó el pago del fondo a la SAF; el monto asignado a cada municipio se ministró por partes iguales en los primeros diez meses del año y se correspondió con el obtenido mediante la aplicación de la fórmula de distribución del fondo, establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

5. Se identificó que del importe distribuido entre los municipios de la entidad por 965,378.4 miles de pesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), del ejercicio 2020, en el mes de enero se transfirieron 6,230.6 miles de pesos al municipio de Badiraguato con un retraso de 5 días.

El Gobierno del Estado de Sinaloa, como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, con el oficio número STRC/SA/462/2021 del 11 de mayo de 2021, entregó el oficio número SAF/TES/922/2021 del 6 de mayo de 2021, con el cual el Director de Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas de la entidad federativa informó que el retraso en la ministración se debió a que el Municipio de Badiraguato notificó de forma extemporánea los datos de la cuenta bancaria receptora del FISMDF, para lo cual presentó como evidencia el oficio de notificación respectivo, el formato para pago electrónico y el formato de carta de referencias bancarias, con lo que se solventa lo observado.

6. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó el reintegro de 671.1 miles de pesos a la TESOFE, por concepto de recursos remanentes de capital y rendimientos financieros, no ejercidos por los municipios siguientes:

GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA
 RECURSOS REMANENTES DE CAPITAL Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS, NO EJERCIDOS POR LOS
 MUNICIPIOS
 CUENTA PÚBLICA 2020
 (Miles de pesos)

Municipio	Concepto	Fecha de reintegro a la cuenta bancaria específica del Fondo	Fecha de reintegro a la TESOFE	Monto
San Ignacio	Rendimientos financieros no ejercidos	15/01/2021	02/02/2021	21.1
Angostura	Recursos remanentes de capital no ejercidos	15/01/2021	09/02/2021	71.9
Angostura	Rendimientos financieros no ejercidos	15/01/2021	09/02/2021	76.0
Escuinapa	Recursos remanentes de capital no ejercidos	08/01/2021	15/02/2021	1.2
Escuinapa	Rendimientos financieros no ejercidos	08/01/2021	15/02/2021	4.4
Concordia	Recursos remanentes de capital no ejercidos	15/01/2021	15/02/2021	27.9
Concordia	Rendimientos financieros no ejercidos	15/01/2021	15/02/2021	12.2
Guasave	Recursos remanentes de capital no ejercidos	09/02/2021	17/02/2021	33.7
Guasave	Rendimientos financieros no ejercidos	09/02/2021	17/02/2021	77.9
Mazatlán	Recursos remanentes de capital no ejercidos	03/02/2021	25/02/2021	318.4
Mazatlán	Rendimientos financieros no ejercidos	03/02/2021	25/02/2021	26.4
			Total	671.1

FUENTE: Líneas de captura de la TESOFE, SPEI, pólizas, recibos, solicitudes de pagos y oficios de notificación.

La cuenta bancaria productiva específica, en la que la SAF manejó los recursos del fondo, generó 59.8 miles de pesos por concepto de rendimientos financieros en el periodo de enero a diciembre 2020, los cuales fueron reintegrados a la TESOFE el 23 de diciembre de 2020.

No obstante, a la fecha de la auditoría, no se había efectuado la cancelación de la cuenta bancaria que se utilizó para la recepción y administración de los recursos del FISMDF en el ejercicio 2020.

El Gobierno del Estado de Sinaloa, como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, con los oficios números STRC/SA/473/2021 y STRC/SA/536/2021, del 13 de mayo de 2021 y 8 de junio de 2021, respectivamente, entregó la documentación comprobatoria de los reintegros realizados a la TESOFE a partir de marzo de 2021 y hasta la fecha del cierre de la cuenta bancaria como se muestra en el cuadro siguiente:

GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA
 RECURSOS REMANENTES DE CAPITAL Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS, NO EJERCIDOS
 POR LOS MUNICIPIOS
 CUENTA PÚBLICA 2020
 (Miles de pesos)

Municipio	Concepto	Fecha de reintegro a la cuenta bancaria específica del Fondo	Fecha de reintegro a la TESOFE	Monto
Escuinapa	Rendimientos financieros no ejercidos	9/04/2021	19/04/2021	0.7
Concordia	Rendimientos financieros no ejercidos	15/04/2021	27/04/2021	1.7
Angostura	Rendimientos financieros no ejercidos de enero y febrero de 2021	16/03/2021	31/03/2021	1.8
Concordia	Recursos remanentes de capital no ejercidos	15/04/2021	27/04/2021	2,813.0
Badiraguato	Recursos remanentes de capital no ejercidos	20/01/2021	2/06/2021	10.5
Ahome	Rendimientos financieros no ejercidos	4/05/2021	2/06/2021	95.6
Ahome	Recursos remanentes de capital no ejercidos	26/04/2021	4/06/2021	356.1
Guasave	Rendimientos financieros no ejercidos	25/05/2021	4/06/2021	29.9
Total				3,309.3

FUENTE: Líneas de captura de la TESOFE, SPEI, pólizas, recibos, solicitudes de pagos y oficios de notificación.

Asimismo, se verificaron dos reintegros a la TESOFE por concepto de los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria; el primero por 2.2 miles pesos y el segundo por 5.3 miles de pesos realizados el 27 de abril de 2021 y el 4 de junio de 2021, correspondientes a los periodos de enero a marzo de 2021 y de abril a mayo de 2021, respectivamente.

Adicionalmente, se entregó la notificación por parte de la Gerencia Regional del banco administrador del 10 de junio de 2021, de la cancelación de la cuenta bancaria en la que se manejan los recursos del FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

7. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que no se aplicaron deducciones, ni afectaciones a los municipios de la entidad federativa con cargo en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Transparencia en la Distribución de los Recursos

8. El 31 de enero de 2020, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el "Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del Estado de Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y el calendario de enteros a su favor", el cual cumplió con la fecha y los requisitos establecidos en la normativa.

Fortalezas y Áreas de Mejora

9. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios de la entidad federativa; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con el proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva específica en la cual la Federación le transfirió mensualmente los recursos del fondo por partes iguales; asimismo, utilizó esta cuenta para su manejo.

Distribución de los Recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada acordó con la Secretaría de Bienestar, dentro del plazo establecido por la normativa, la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del fondo.
- El cálculo y distribución de los recursos del FISMDF a cada uno de los municipios de la entidad fue correcto.

Transferencia y Control de los Recursos

- Se dispuso del alta de las cuentas bancarias notificadas por los municipios al Gobierno del Estado, para la transferencia de los recursos del FISMDF.
- El estado les transfirió a los municipios los recursos del FISMDF en el periodo de enero a octubre, sin retrasos en su ministración, con excepción de la ministración de enero 2020 al municipio de Badiraguato.

Transparencia en la Distribución de los recursos

- Se publicó, en el Órgano Oficial del Estado de Sinaloa el “Acuerdo por el que se dan a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del Estado de Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y el calendario de enteros a su favor”.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y Control de los Recursos

- No se efectuó, a la fecha de la auditoría, la cancelación de la cuenta bancaria que se utilizó para la recepción y administración de los recursos del FISMDF en el ejercicio 2020.

El Gobierno del Estado de Sinaloa, como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, con el oficio número STRC/SA/543/2021 del 11 de junio de 2021, entregó el oficio número SUB-DS/065/2021 del 8 de junio de 2021, mediante el cual el Subsecretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Sinaloa instruyó al Director de Fondos y Proyectos y al Director de Seguimiento a la Inversión de esa misma dependencia, para que en el ámbito de sus competencias implementen las acciones o mecanismos necesarios para que, las ministraciones de los recursos del FISMDF, a los municipios se realicen dentro de las fechas establecidas en la normativa, así como la cancelación de la cuenta bancaria utilizada para la recepción y administración de los recursos, una vez agotados los recursos financieros de la misma, con lo que se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 3,316,861.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 resultados, de los cuales, en 6 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), a los municipios del estado de Sinaloa, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 965,378.4 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.

Se dispuso de una cuenta bancaria productiva específica en la cual la Federación le transfirió mensualmente los recursos del fondo; asimismo, utilizó esa cuenta para su manejo; además acordó con la Secretaría de Bienestar, dentro del plazo establecido por la normativa, la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del fondo.

El cálculo y distribución de los recursos del FISMDF a cada uno de los municipios de la entidad fue correcto; también se dispuso del alta de las cuentas bancarias notificadas por los municipios al Gobierno del Estado, para la transferencia de los recursos del FISMDF.

El estado le transfirió a los municipios los recursos del FISMDF en el periodo de enero a octubre, sin retrasos en su ministración, con excepción de la ministración de enero de 2020 al municipio de Badiraguato y se publicó, en el Órgano Oficial del Estado de Sinaloa, el “Acuerdo por el que se dan a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del Estado de Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2020 y el calendario de enteros a su favor”.

No obstante, no se canceló, a la fecha de la auditoría, la cuenta bancaria que se utilizó para la recepción y administración de los recursos del FISMDF en el ejercicio 2020.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Sinaloa cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración de los recursos 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 Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa.