

Gobierno del Estado de Guerrero

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

Auditoría De Cumplimiento: 2019-A-12000-19-0796-2020

796-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	6,066,041.1
Muestra Auditada	6,066,041.1
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2019, aportados por la Federación al estado de Guerrero por 6,066,041.1 miles de pesos; el importe revisado representó 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 una relevante fuente de ingreso de los municipios; en 2019 significó en promedio el 12.2% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento. Este porcentaje sería mayor si se dispusiera de información para todos los municipios; los que no proporcionaron datos al INEGI (898) corresponden en un 69.0% a municipios de Chiapas (98), Guerrero (74), Oaxaca (46), Puebla (211) y Veracruz (191) que, en general, tienen ingresos propios bajos y dependen en un alto grado de las transferencias federales, entre ellas las del FISMDF.¹

Para la gran mayoría de los municipios constituye su principal medio para la realización de infraestructura básica que beneficie a la población con más carencias sociales. Ha constituido una estrategia destacada para incrementar la cobertura de servicios básicos en las áreas de mayor pobreza.

En 2019, su importe aprobado, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 73,098,787.4 miles de pesos, lo que significa un 9.6% de aumento, en términos reales,

¹ Dicha información se reporta únicamente para 1,554 municipios, de los 2,452 existentes en el país, ya que es la información que se encuentra disponible en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.

respecto de 2018; con estos recursos se realizan cada año decenas de miles de obras de infraestructura social básica que benefician a la población más pobre.

Su importe anual se determina en los términos establecidos en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal y es equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación.

Por ello, su asignación en cada ejercicio depende del comportamiento de esa variable, cuyo monto a su vez está influido de manera fundamental por la evolución de la economía nacional, que determina en grado importante el monto de los ingresos federales que se consideran para definir el importe de esa recaudación.

El FISDMF es uno de los Fondos de Aportaciones Federales establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y sus recursos están comprendidos en el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Su origen data de 1998, cuando se incorporó dicho capítulo al referido ordenamiento; tiene como antecedente los Fondos Municipales de Solidaridad que se crearon en los inicios de la década de los noventa.

La normativa de este fondo establece que sus recursos se asignen a todos los municipios del país, así como a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (en 2019 existían 2,452 y 16, respectivamente), lo cual se realiza por medio de los gobiernos de las entidades federativas, a quienes la Federación se los ministra, para que se los distribuyan y entreguen, con base en una fórmula nacional que deben utilizar las entidades para tal fin.

Por su relevancia financiera y objetivos del FISDMF, para la ASF es importante fiscalizar su distribución entre las entidades federativas y los municipios, así como su ministración a éstos, para verificar que este proceso se realice en observancia de la normativa y de manera transparente.

La ASF consideró en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2019 la fiscalización de dicho proceso; para ello, se programó realizar una auditoría a la Secretaría de Bienestar como dependencia federal coordinadora del FISDMF, así como una a cada entidad federativa. Con esa cobertura la ASF busca garantizar que los recursos de ese importante fondo se distribuyan y entreguen de manera adecuada y oportuna a todos los municipios y demarcaciones territoriales.

Una actividad sustantiva de la fiscalización de ese proceso es la verificación de la aplicación adecuada de la fórmula definida por la normativa para la distribución de los recursos del fondo, tanto de la Federación a las entidades federativas, como de éstas a los municipios y demarcaciones. Al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal establece sólo una fórmula para ese proceso, que debe considerarse en los dos ámbitos.

En relación con la entrega de los recursos, las entidades federativas disponen de un plazo de cinco días para hacerlo, lo cual se establece en la Ley de Coordinación Fiscal y se considera a partir de su recepción, una vez ministrados por la Federación.

Los recursos del FISMDF se entregan a las entidades federativas en los primeros diez meses del año, en partes iguales, de acuerdo con el monto que les fue asignado. Con esa periodicidad las entidades deben entregarlos a su vez a los municipios.

Como parte de las auditorías se verifica también que la información del proceso sea publicada para darle transparencia. La normativa del fondo establece disposiciones al respecto, cuyo cumplimiento se revisa en las auditorías practicadas.

Igualmente se verifica, cuando es el caso, que las deducciones efectuadas a los recursos de los municipios estén justificadas y soportadas en la documentación adecuada y los recursos respectivos se pagaron a los terceros correspondientes. Sobre el particular, la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que los municipios puedan obtener préstamos con garantía de los recursos del FISMDF, para la realización de obras de infraestructura del tipo previsto en su normativa y para beneficio de su población objetivo.

De acuerdo con lo mencionado, la distribución de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios, así como su ministración en tiempo y forma a los gobiernos municipales, es una etapa sustantiva en la gestión de ese fondo y una premisa esencial para el cumplimiento de sus objetivos.

Como resultado de la fiscalización efectuada por la ASF al proceso distributivo del FISMDF, éste se realiza cada vez más con observancia de la normativa aplicable. No obstante, existen todavía algunas áreas de mejora, que se manifiestan en las auditorías practicadas de algunas entidades federativas, cuya atención se promueve con los entes fiscalizados, mediante las acciones acordadas correspondientes.

Por todo lo anterior, se reitera la prioridad que la ASF ha asignado a la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los municipios. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico y en los objetivos definidos para la revisión de ese proceso distributivo.

Resultados

Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el Estado de Guerrero recibió 6,066,041.1 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019 para este fondo, en el concepto de aprobado, los cuales le fueron ministrados en partes iguales durante los primeros diez meses de 2019.

Al respecto, se constató que este importe fue transferido por la Tesorería de la Federación a una cuenta bancaria productiva y específica del Fideicomiso No. 2161, en atención de la instrucción irrevocable que la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero giró a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para que se depositaran directamente los recursos del FISMDF mientras se encuentre vigente, y cuyo número de cuenta para tal efecto fue ratificado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al inicio del ejercicio fiscal 2019. Dicho Fideicomiso tiene por objeto, independientemente de si existen o no obligaciones financieras contraídas por los municipios adherentes, servir como mecanismo de captación y distribución de la totalidad de los recursos del FISMDF; en este esquema participó el Gobierno del Estado de Guerrero como Fideicomitente y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos como Fiduciario y Fideicomisario en primer Lugar.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, se verificó que, el 21 de enero de 2019, la Secretaría de Bienestar y el Gobierno del Estado de Guerrero suscribieron un convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), el cual dispuso de un anexo metodológico en el que se detalló el procedimiento de cálculo. Asimismo, el 9 de agosto se suscribió un convenio modificatorio a efecto de alinear la operación del FISMDF con la publicación, del 12 de julio de 2019, de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Previamente a la suscripción del convenio inicial y con base en lo establecido por los lineamientos de operación del fondo, vigentes a la fecha, la entidad fiscalizada remitió los resultados del cálculo de la distribución a la Secretaría de Bienestar para su validación y, una vez aprobados, envió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Guerrero, el convenio firmado por los representantes de la entidad, a efecto de recabar la firma de la Secretaría de Bienestar.

Asimismo, con objeto de que la Secretaría de Bienestar difundiera en su página electrónica la distribución del FISMDF efectuada en la entidad, el Gobierno del Estado de Guerrero le remitió un ejemplar de la publicación realizada en su órgano de difusión oficial.

3. Con el análisis de la información presentada por el Gobierno del Estado de Guerrero, respecto de la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios del estado, se verificó que, en el ejercicio 2019, se distribuyeron 6,066,041.1 miles de pesos de conformidad con la fórmula, variables y montos establecidos en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Transferencia y Control de los Recursos

4. De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, se verificó que de enero a octubre de 2019 se transfirieron 6,066,041.1 miles de pesos a los municipios del estado, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); es decir, el 100.0% de los recursos asignados a la entidad para el ejercicio fiscal 2019. Cabe agregar que ningún municipio adquirió obligaciones financieras durante este periodo, que dieran lugar a deducciones.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Como parte de la auditoría practicada, se revisó el cumplimiento por la entidad fiscalizada, de las obligaciones en materia de transparencia de la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Al respecto, se constató que el Gobierno del Estado de Guerrero publicó en su órgano de difusión oficial, antes del 31 de enero de 2019, como lo establece la normativa, el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, entre los municipios del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2019". Se verificó, asimismo, la consistencia de las cifras contenidas y que la publicación incluyó el desarrollo del cálculo, la justificación de los elementos considerados, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

Fortalezas y Áreas de Mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) entre los municipios de la entidad federativa, presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- Al inicio del ejercicio la entidad fiscalizada ratificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cuenta bancaria habilitada para la recepción de los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada cumplió en tiempo y forma con los criterios para convenir la distribución del FISMDF, requeridos para la oportuna suscripción del convenio con la Secretaría de Bienestar.
- La entidad fiscalizada calculó la distribución del FISMDF, de conformidad con la fórmula de distribución y variables establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Transferencia y control de los recursos

- La entidad fiscalizada dispuso de adecuados controles para transferir de manera oportuna los recursos de los municipios, a sus respectivas cuentas bancarias.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada publicó, dentro del plazo y con la estructura prevista por la normativa, la distribución del FISMDF efectuada en el estado.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y control de los recursos

- Durante 2019 se generaron 1.1 miles de pesos de rendimientos financieros en la cuenta bancaria productiva del Fideicomiso No. 2161. Dicho monto no fue distribuido a los municipios, ni tampoco se reintegró a la Tesorería de la Federación. El contrato del Fideicomiso No. 2161, en su cláusula novena, establece que los rendimientos financieros generados deben transferirse mensualmente a las cuentas bancarias de los municipios del estado o reintegrarlos a la Tesorería de la Federación en los tiempos establecidos en la normativa.

Otras actividades vinculadas

- La entidad fiscalizada realizó la distribución y pago del FISMDF a los municipios de la entidad federativa de forma adecuada y oportuna, pero no tiene documentados los procesos mediante manuales o lineamientos que permitan garantizar la continuidad y permanencia de procedimientos asociados a buenas prácticas. En ese sentido, se carece de un manual de procedimientos que permita un control interno adecuado de todo el proceso.

El Gobierno del Estado de Guerrero, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para atender las recomendaciones acordadas y calendarizadas para su atención en un programa de trabajo. Al respecto, el Titular Del Órgano Interno de Control y Enlace de Auditorías de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero remitió el oficio mediante el cual, el Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero instruyó al Subsecretario de Egresos, a la Titular de la Unidad de Deuda y Financiamiento y a la Directora General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Guerrero, para que los rendimientos generados con los recursos del FISMDF, en la cuenta productiva del fideicomiso No. 2161, se distribuyan en su totalidad a los municipios o sean reintegrados a la Tesorería de la Federación, así como anexar la evidencia de lo realizado.

Asimismo, se remitió el oficio mediante el cual, el Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero instruyó al Director General de Tesorería para que realice o

gestione la elaboración de manuales o lineamientos, en los cuales se identifiquen los procesos que permitan garantizar la continuidad y permanencia de estas buenas prácticas, con lo que se solventa lo observado.

El Órgano Interno de Control de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Guerrero inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. SFA/OIC/IA/008/2020 de fecha 13 de septiembre de 2020, por lo que se da por promovida esta acción.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado 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 Guerrero, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 6,066,041.1 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.

En el estado de Guerrero existió un avance importante en el proceso de distribución y ministración del FISMDF a los municipios del estado. La gestión del proceso de recepción, distribución y pago de los recursos se realizó de conformidad con la normativa federal y local en la materia. Igualmente, la entidad federativa cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre el manejo del fondo.

No obstante, se encontraron áreas de mejora. Se identificó que los rendimientos financieros generados por 1.1 miles de pesos, en la cuenta bancaria productiva del Fideicomiso No. 2161 no fueron distribuidos entre los municipios ni reintegrados a la Tesorería de la Federación.

Por otra parte, no se tienen documentados los procesos mediante manuales o lineamientos que permitan garantizar la continuidad y permanencia de procedimientos asociados a buenas prácticas. En ese sentido, se carece de un manual de procedimientos que permita un control interno adecuado de todo el proceso.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Guerrero cumplió con la gestión adecuada de la distribución y entrega 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

Lic. 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

Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero.