

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: 2019-A-21000-19-1032-2020

1032-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	5,240,103.5
Muestra Auditada	5,240,103.5
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 Puebla por 5,240,103.5 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 FISMDF 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 FISMDF, 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 FISMDF, 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

Transferencias del FISMDF a la entidad federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por el ente fiscalizado, se comprobó que para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla dispuso de una cuenta bancaria productiva específica, en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió durante los primeros diez meses del año, por partes iguales, los cuales ascendieron a 5,240,103.5 miles de pesos, y se correspondieron con la cifra reportada para este fondo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019, para el concepto de aprobado.

Al respecto, se verificó que este importe fue ministrado por la Tesorería de la Federación (TESOFE) a la cuenta del Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago celebrado entre el Gobierno del Estado de Puebla, Banco del Bajío y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, y éste, a su vez, lo transfirió a la cuenta bancaria de BBVA Bancomer, correspondiente al Gobierno del Estado de Puebla.

Cabe señalar que ese fideicomiso fue creado en atención a la instrucción irrevocable que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla giró a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y se constituyó para captar el 100.0% de los recursos del fondo, para servir de medio para el pago de las obligaciones que deriven de financiamientos que contraten los municipios, y como mecanismo de distribución a los municipios, siempre que, en cualquiera de los casos, no se encuentren afectados para el pago de financiamientos o se generen cantidades remanentes a favor de los municipios o del estado; para el ejercicio 2019, no se utilizó dicho fideicomiso, ya que los municipios no presentaron obligaciones derivadas de financiamiento.

Por otra parte, se verificó que al término del ejercicio se transfirió la totalidad de recursos que la cuenta bancaria recibió del FISMDF, así como los rendimientos financieros que generó (ver el resultado 5); en este sentido, se identificó que se cerró el ejercicio fiscal sin recursos y se canceló la cuenta bancaria.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. De acuerdo con la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó el envío a la Secretaría de Bienestar de la propuesta metodológica y de los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF para su revisión y validación. Al respecto, esa dependencia federal validó la propuesta metodológica del cálculo de la distribución del FISMDF 2019, mediante correo electrónico el 14 de enero de 2019.

Asimismo, se verificó que el Gobierno del Estado de Puebla, mediante el oficio número DDP-C204-227/2019 del 22 enero de 2019, remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Puebla, el Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF, para su firma, y de la Titular de la referida dependencia federal.

Cabe señalar que los Lineamientos del FAIS, vigentes en el ejercicio 2019, indicaban que el plazo para que el Gobierno del Estado remitiera el convenio a la entonces delegación de la SEDESOL (actualmente Secretaría de Bienestar), era a más tardar el 14 de enero; no obstante, la dependencia federal, mediante el oficio número DGDR.614/010.21/2019 del 9 de enero de 2019 (con el cual remitió la propuesta metodológica, algoritmo, variables y fuentes de información necesarias para apoyar a la entidad en el cálculo de la distribución del FISMDF), solicitó a la entidad su entrega a más tardar el 25 de enero de 2019.

Es importante destacar que 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” se suscribió por el gobierno estatal el 18 de enero de 2019. Además, se constató que dicho convenio contiene el anexo que tiene por objeto dar a conocer la metodología, las fuentes de información y los mecanismos de distribución del FISMDF, así como los montos correspondientes a los municipios del estado. También se constató el envío a la Secretaría de Bienestar de un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF del ejercicio 2019, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla.

3. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el Gobierno del Estado de Puebla realizó las gestiones necesarias para suscribir con la Secretaría de Bienestar un Convenio Modificatorio al “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”, como lo establecen los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, actualizados y publicados por la Secretaría de Bienestar el 12 de julio de 2019, en los cuales, se indica que las entidades federativas, al día siguiente de su entrada en vigor, deberán suscribir y, en su caso, modificar en un plazo de 20 días hábiles, el Convenio respectivo.

No obstante que la entidad fiscalizada cumplió con los requisitos para suscribir el convenio, tuvo comunicación constante y envió firmado su Convenio Modificatorio a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Puebla, no recibió posteriormente el Convenio Modificatorio firmado por la Secretaría, por lo que no se dispuso de este documento. De acuerdo con lo anterior, la falta del convenio modificatorio no es atribuible al Gobierno del Estado de Puebla.

4. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla distribuyó correctamente entre los municipios, en el ejercicio 2019, los recursos del FISMDF por 5,240,103.5 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos transferidos por la Federación, con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados 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.

Cabe mencionar que, para el municipio de San Nicolás de los Ranchos, no se dispuso de información de pobreza extrema dada a conocer 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), situación que 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 fue el de 2010 y fue validado por la Secretaría de Bienestar, como se mencionó en el resultado 2.

Transferencia y control de los recursos

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por el ente fiscalizado, se comprobó que de enero a octubre de 2019, se transfirió entre los 217 municipios de la entidad federativa un importe de 5,240,103.5 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, a las cuentas bancarias que los municipios autorizaron 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; cabe mencionar, que no se realizaron deducciones a los recursos de los municipios.

Por otra parte, siete municipios 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 2019.

Asimismo, se verificó que se generaron en la cuenta del fondo, rendimientos financieros por 2,021.0 miles de pesos, debido al retraso en la entrega de los recursos en algunos municipios, que no excedieron los 3 días, por causas no atribuibles al Gobierno del Estado de Puebla. Los rendimientos fueron entregados a los municipios, al cierre del ejercicio, mediante el mecanismo de prorrateo (ver el resultado 7).

Transparencia en la distribución de los recursos

6. Se constató que el Gobierno del Estado de Puebla publicó en su Periódico Oficial el 31 de enero de 2019, el "Acuerdo del Director de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Finanzas y Administración 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 2019", el "Acuerdo del Director de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Finanzas y Administración 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 2019" y el "Acuerdo del Director de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Finanzas y Administración 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 2019, correspondientes al Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". Al respecto, se verificó que dichas publicaciones incluyeron la fórmula de distribución y su respectiva metodología, la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones entre los municipios.

Fortalezas y áreas de mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que 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 productiva específica para la recepción y administración de los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF

- Se envió en tiempo y forma, a la Secretaría de Bienestar, la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF para su validación, revisión y firma.
- La formalización del “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” se realizó en tiempo y forma, antes del 25 de enero de 2019; asimismo, se envió a la Secretaría de Bienestar un ejemplar de la publicación en el Periódico Oficial del Estado, de la distribución del FISMDF 2019.
- La entidad fiscalizada distribuyó los recursos del FISMDF de conformidad con la fórmula de distribución, variables y montos publicados 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”.

Transferencia y control de los recursos

- Transfirieron entre los municipios los recursos del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones, ni restricciones; asimismo, los rendimientos financieros generados en la cuenta específica del fondo fueron transferidos al cierre del ejercicio 2019, lo que pudo complicar su oportuno ejercicio.

En atención a las recomendaciones realizadas por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2018, la entidad fiscalizada informó que, en 2019, la Administración Pública Estatal registró cambios, por lo que en ese año no fue posible establecer las directrices y los mecanismos para realizar la entrega mensual a los municipios de los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva específica del fondo, por lo que se llevó a cabo la dispersión de los recursos en el mes de diciembre; sin embargo, para el ejercicio 2020 se llevaron a cabo las acciones necesarias, de tal forma que actualmente se realiza la entrega mensual de los

rendimientos financieros, conjuntamente con la de los recursos ministrados por la Federación.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se publicó el Acuerdo por el que se realiza la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio 2019, el cual cumplió con la fecha y los requisitos establecidos en la normativa.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y control de los recursos

- En 2019, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla no hizo del conocimiento de los municipios, de manera mensual o anual, mediante algún documento, la cantidad que les correspondería de los recursos del FISMDF.

El Gobierno del Estado de Puebla, 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 consistentes en que el Jefe de Departamento de Seguimiento de la Secretaría de Bienestar informe a los ayuntamientos sobre las ministraciones federales, los intereses correspondientes y cualquier otra ministración o descuento que aplique conforme a la ley; asimismo, esta notificación se llevará a cabo por correo electrónico proporcionado por el Presidente Municipal, Director de Obras o enlace designado para el seguimiento de los recursos, a partir del ejercicio 2020, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 6 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 Puebla por el Gobierno del Estado, el importe auditado fue de 5,240,103.5 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 adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la distribución y transferencia entre los municipios de los recursos del FISMDF.

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

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

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

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.