

Gobierno del Estado de Aguascalientes

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-01000-19-0381-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 381

Los Criterios de Selección, Objetivo y Procedimientos de auditoría aplicados, se pueden consultar a través del Marco de Referencia "Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal", mediante el siguiente código QR:



Alcance

EGRESOS	
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	507,582.2
Muestra Auditada	507,582.2
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 2021, aportados por la Federación al estado de Aguascalientes por 507,582.2 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) son recursos que por ley se otorgan a los municipios y a las alcaldías, en el caso de la Ciudad de México, y se aprueban anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Ramo General 33.

El FISMDF forma 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 los Fondos de Aportaciones Federales” de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

“Los Fondos de Aportaciones Federales tienen su origen en las administraciones públicas federales que desde principios de la década de los noventa impulsaron la descentralización y una mayor cobertura de algunos programas sociales”.¹

Con la reforma a la LCF, del 29 de diciembre de 1997, a partir del 1 de enero de 1998, se incorporó el capítulo V Aportaciones Federales, que se integraba por cinco fondos para ser distribuidos entre los estados y municipios, entre ellos el FAIS compuesto por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que no consideraba a las demarcaciones territoriales y por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, ahora Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE)².

Al respecto, el FISMDF tuvo sus orígenes con el Ramo 26 denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional” durante el periodo de 1989 a 1995; para la administración de este ramo se creó en 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hoy Secretaría de Bienestar (SB), quien empezó ese encargo a partir de 1993; posteriormente, en el PEF del ejercicio fiscal 1996, al Ramo 26 se le llamó “Superación de la pobreza” y se integró por el Fondo de Infraestructura Social Municipal; el Fondo de Prioridades Estatales; y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.³

En 1997, ese ramo se dividió en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.⁴ Para los ejercicios 1998 y 1999 al Ramo 26 se le denominó “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, y se integró por los fondos para el Desarrollo Productivo; para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; para Atender a Grupos Prioritarios, y de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.⁵ A partir del año 2000 la conformación del FAIS absorbió esos cuatro fondos y otros programas presupuestales.⁶

En el caso de las alcaldías de la Ciudad de México, por la reforma a la LCF del 9 de diciembre de 2013, también reciben los recursos del fondo a partir del ejercicio 2014; con esa modificación a la ley, al fondo se le denominó FISMDF.

¹ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, México, 2022, p. 13.

² Ley de Coordinación Fiscal, 1997, artículo 32 y primero transitorio.

³ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, México, 2022, pp. 96 y 97 [citado en Guízar, 2006, p.15].

⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, artículo 17.

⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, artículo 18 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, artículo 15.

⁶ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, México, 2022, p. 15.

El FISMDF tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, y a las 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, los recursos se asignan a todos los municipios, y a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2021, se transfirieron a 2,453 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.

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 asignado de este fondo. A partir de 2014, la fórmula otorga recursos a los municipios o alcaldías que disminuyeron las carencias y la marginación; con ello, se busca incentivar la eficiencia en el gasto.

En 2021, año más reciente para el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dispone de información, el FISMDF representó, en promedio, el 14.6% 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 del 66.2%; en los de alto rezago social, el 59.6%; en los de rezago medio, el 43.3%; en los de rezago bajo, el 24.2%, y en los de muy bajo rezago social, el 5.4%.⁷

El FISMDF constituye la principal fuente de financiamiento para la realización de obras e infraestructura social básica, para la población más necesitada, debido a los reducidos ingresos propios de los municipios y a que los recursos de las transferencias federales más importantes, como los provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y las participaciones federales, 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 un mayor grado de rezago social.

⁷ Esos valores se determinaron con la información de 2,088 municipios para los cuales se dispuso de los registros, de un total en ese año de 2,455, sin incluir a las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 367 municipios no proporcionaron los datos de sus recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron la información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Estado de México, 51; Jalisco, 28; Oaxaca, 26; Guerrero, 13; Chihuahua, 11 y el resto (29 municipios), en 10 estados.

Su importe aprobado en 2021, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 74,502,914.6 miles de pesos; este importe representó una disminución del 7.8%, en términos reales, respecto del asignado en 2020.

Esa disminución se explica porque la LCF 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.

La relación del FISMDF con la RFP es únicamente con fines referenciales, por lo que el importe del fondo no está sujeto a 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.

El Gobierno Federal realiza inicialmente la distribución de los recursos del FISMDF a las entidades federativas, mediante la SB, 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; asimismo, contiene un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza. La ministración de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, éstas los distribuyen entre sus municipios y alcaldías; 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.

Los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros diez 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 cinco días hábiles posteriores a su recepción del Gobierno Federal.⁸

Por la importancia estratégica y financiera del FISMDF, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su estrategia de fiscalización, consideró relevante la revisión del proceso de la distribución y entrega de los recursos del fondo a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías, con el fin de garantizar que se realizó en observancia de la normativa correspondiente.

⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 48, último párrafo.

En ese sentido, la ASF incorporó en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2021, una revisión a la SB y otra a cada una de las 32 entidades federativas. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico.

Resultados

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

1. La Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (SEFI) notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante un oficio del 26 de noviembre de 2020, la cuenta bancaria productiva y específica habilitada para la recepción de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del ejercicio 2021.

En esa cuenta bancaria se administraron exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales, por concepto del FISMDF, los cuales ascendieron a 507,582.2 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021 para este fondo, en el concepto de aprobado.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. El 4 de enero de 2021 el Gobierno del Estado de Aguascalientes envió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF entre los municipios del estado para su revisión y validación. Al respecto, el 6 enero de 2021 esa dependencia federal validó la propuesta.

Mediante un oficio del 25 de enero de 2021, el Gobierno del Estado de Aguascalientes remitió a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de Aguascalientes el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación y su anexo metodológico, en donde se establece la metodología, las fuentes de información, los mecanismos de distribución del FISMDF y los montos correspondientes a los municipios del estado, a efecto de su formalización con la firma del delegado y del titular de la SB; cabe señalar que el Convenio se suscribió con fecha del 22 de enero de 2021.

El 29 de enero de 2021 se publicó la distribución del FISMDF del ejercicio 2021 en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y, mediante un oficio del 15 de febrero de 2021, se remitió a la SB un ejemplar de esa publicación.

3. La Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes distribuyó entre los 11 municipios de la entidad el 100.0% de los recursos que se le asignaron en el ejercicio 2021 por concepto del FISMDF, los cuales ascendieron a 507,582.2 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el Convenio para acordar la

metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación.

La aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF fue correcta, por lo que no existieron diferencias en relación con el cálculo efectuado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Transferencia y control de los recursos

4. Con la revisión de los estados de cuenta bancarios del FISMDF, las pólizas contables y los SPEI proporcionados por la SEFI, se verificó que, de enero a octubre de 2021, se transfirieron a los 11 municipios 507,582.2 miles de pesos de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en 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; cabe mencionar que no se realizaron deducciones ni afectaciones a los recursos de los municipios.

Asimismo, se transfirieron a los 11 municipios de la entidad los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria por un monto total de 0.02 miles de pesos.

Además, se verificó que la cuenta bancaria en la que se gestionó el FISMDF quedó sin recursos al término del ejercicio y se realizó su cancelación en enero de 2022.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. El 29 de enero de 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología para la distribución del FISMDF, para los Municipios del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal 2021. Con la revisión de esa publicación se verificó que se difundió la fórmula de distribución del FISMDF y su respectiva metodología, la justificación de cada elemento, 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 y pago del FISMDF a los municipios de la entidad federativa presentó las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la administración de los recursos del FISMDF del ejercicio 2021.

Distribución de los Recursos del FISMDF

- Se suscribió con la SB, en el plazo establecido por la normativa, el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación”.
- Los recursos del FISMDF se distribuyeron entre los 11 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución aprobada, las variables, fuentes de información y los montos publicados en el Convenio y su anexo metodológico.

Transferencia y Control de los Recursos

- Los recursos del FISMDF por 507,582.2 miles de pesos se transfirieron a los 11 municipios de la entidad de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes.
- Los 0.02 miles de pesos de rendimientos generados en la cuenta bancaria se transfirieron a los municipios.
- La cuenta bancaria en la que se gestionaron los recursos del FISMDF se canceló a finales de enero de 2022.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

- El 29 de enero de 2021, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes la distribución del FISMDF entre los municipios, la fórmula y su respectiva metodología, con la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones.

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 11 municipios del estado de Aguascalientes, por el Gobierno del Estado. El importe auditado fue de 507,582.2 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.

La Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para manejar los recursos del FISMDF por 507,582.2 miles de pesos, los cuales se distribuyeron entre los 11 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables y las fuentes de información, las cuales se corresponden con las establecidas en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación” y su Anexo metodológico, que el Gobierno del Estado formalizó con la Secretaría de Bienestar, en el plazo establecido por la normativa.

Los 507,582.2 miles de pesos se transfirieron a los municipios de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes; asimismo, los 0.02 miles de pesos que se generaron en la cuenta bancaria del fondo por concepto de rendimientos financieros, se les transfirieron a los municipios. La entidad fiscalizada cumplió en tiempo y forma con las obligaciones en materia de transparencia, sobre la gestión del FISMDF.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Aguascalientes realizó una gestión adecuada de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los 11 municipios de la entidad federativa, así como en materia de transparencia del proceso.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (SEFI).