

**Gobierno del Estado de Baja California**

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-02000-19-0418-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 418

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***

| <b>EGRESOS</b>                  |                |
|---------------------------------|----------------|
|                                 | Miles de Pesos |
| Universo Seleccionado           | 455,282.9      |
| Muestra Auditada                | 455,282.9      |
| Representatividad de la Muestra | 100.0%         |

La revisión comprendió la verificación de la distribución y transferencia 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 Baja California por 455,282.9 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) 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”.<sup>1</sup>

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)<sup>2</sup>.

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.<sup>3</sup>

En 1997, ese ramo se dividió en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> A partir del año 2000 la conformación del FAIS absorbió esos cuatro fondos y otros programas presupuestales.<sup>6</sup>

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.

---

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

<sup>2</sup> **Ley de Coordinación Fiscal**, 1997, artículo 32 y primero transitorio.

<sup>3</sup> 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].

<sup>4</sup> **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997**, artículo 17.

<sup>5</sup> **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.

<sup>6</sup> 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%.<sup>7</sup>

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.

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.

---

<sup>8</sup> 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***

#### **Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa**

**1.** Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Baja California (SHBC), se comprobó que el estado recibió 455,282.9 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021 para este fondo, en el concepto de aprobado.

La Federación transfirió en partes iguales, durante los primeros diez meses de 2021, a la cuenta bancaria específica y productiva que el estado habilitó y notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mediante el oficio número SH-TE/1154/2020 del 23 de diciembre de 2020.

#### **Distribución de los Recursos del FISMDF**

**2.** Con el análisis de la documentación proporcionada por la SHBC, se verificó que el 20 de enero de 2021 la Secretaría de Bienestar (SB) y el Gobierno del Estado de Baja California suscribieron el convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del FISMDF, el cual dispuso de un anexo metodológico, en el que se detalló el procedimiento de cálculo efectuado.

Se comprobó el envío de la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2021 a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), para su revisión y validación, con base en los elementos remitidos por esa dirección, por medio de un correo electrónico del 15 de enero de 2021, la cual se validó el 20 de enero de 2021, mediante un correo electrónico de la referida área de esa dependencia federal.

El Gobierno del Estado de Baja California envió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Baja California, mediante el oficio número 21.260 del 2 de enero de 2021, 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 con el fin de su formalización con la SB.

Se verificó la formalización con la SB del Convenio, dentro del plazo previsto, así como del envío de dos ejemplares de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de la distribución del FISMDF 2021.

**3.** La SHBC distribuyó los 455,282.9 miles de pesos asignados por la Federación 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.** Con la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que se pagaron 455,282.9 miles de pesos a los seis municipios del estado de Baja California por concepto del FISMDF, de manera ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios autorizaron para tal efecto y en las cantidades que resultaron de la aplicación de los factores de distribución por la entidad; cabe señalar que no se realizaron deducciones a los recursos de los municipios con cargo en el fondo.

De acuerdo con lo establecido por la normativa vigente, los recursos fueron transferidos los primeros 10 meses del año, de conformidad con las fechas previstas en el calendario de ministraciones publicado por la entidad y las transferencias a los municipios se realizaron el mismo día en el que el estado recibió estos recursos.

El 11 de enero de 2022 fueron reintegrados 5.9 miles de pesos a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por concepto de rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo. Asimismo, los municipios depositaron 6,691.3 miles pesos a la cuenta bancaria del fondo por los recursos no ejercidos por esos órdenes de gobierno, los cuales la SHBC transfirió a la TESOFE en los tiempos establecidos en la normativa. El 16 de mayo de 2022 se canceló la cuenta bancaria del FISMDF.

#### **Transparencia en la Distribución de los Recursos**

**5.** Se constató, que el 29 de enero de 2021, el Gobierno del Estado de Baja California publicó, en su Periódico Oficial y en su página oficial de internet<sup>9</sup>, el Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología para la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios del estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2021, que contiene la fórmula, su metodología y la justificación de cada elemento del cálculo, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

---

<sup>9</sup> Disponible en <https://www.bajacalifornia.gob.mx/hacienda/Transparencia/RecursosMunicipios>, en el apartado de Rendición de Cuentas.

Asimismo, se verificó que las cifras publicadas en el acuerdo se correspondieron con las establecidas en el convenio.

### **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 ministración 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 presentó las fortalezas siguientes:

#### **FORTALEZAS:**

##### **Transferencia del FISMDF a la entidad Federativa:**

- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta específica y exclusiva para la administración de los recursos.

##### **Distribución de los recursos del FISMDF:**

- La entidad fiscalizada calculó la distribución del FISMDF de conformidad con la fórmula de distribución y las variables establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal.
- La SHBC remitió los resultados del cálculo de la distribución a la Secretaría de Bienestar para su validación, en el plazo establecido en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- La SHBC envió a la Secretaría de Bienestar (SB) dos ejemplares de la publicación en su órgano oficial de difusión.
- Se formalizó con la SB el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos 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, en el plazo previsto por la normativa.

##### **Transferencia y control de los recursos:**

- La SHBC pagó los recursos del FISMDF en las cuentas bancarias que los municipios indicaron, así como en el plazo establecido por la normativa.
- Se reintegraron 5.9 miles de pesos a la TESOFE por concepto de rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo.
- En enero de 2022 los municipios reintegraron 6,691.3 miles de pesos a la cuenta bancaria del fondo por concepto de recursos no ejercidos por estos, los cuales la SHBC los transfirió a la TESOFE.

**Transparencia en la distribución de los recursos:**

- Se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el convenio que incluyó la fórmula, variables y metodología de cálculo, utilizadas para determinar el importe asignado del FISMDF a cada municipio, así como el calendario de sus ministraciones, dentro del plazo que establece la normativa.

***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 recepción, 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 Baja California por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 455,282.9 miles de pesos, que representó 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 entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para administrar los recursos del FISMDF; formalizó con la Secretaría de Bienestar 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 (FISMDF) y su anexo metodológico.

La entidad distribuyó los recursos del FISMDF a los seis municipios de la entidad federativa, de conformidad con la fórmula de distribución aprobada, las variables y fuentes de información establecidas en el convenio; transfirió de manera oportuna los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad.

La SHBC reintegró a la Tesorería de la Federación los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo y los recursos no ejercidos por los municipios en el plazo previsto por la normativa; asimismo, en mayo de 2022, canceló la cuenta bancaria del FISMDF y cumplió con sus obligaciones de transparencia del manejo de los recursos del fondo.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Baja California cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y entrega 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

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 Hacienda del Estado de Baja California (SHBC).