

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-05000-19-0678-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 678

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	628,247.9
Muestra Auditada	628,247.9
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 Coahuila de Zaragoza por 628,247.9 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

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

de éstas a los municipios y alcaldías, con el fin de garantizar que se realizó en observancia de la normativa correspondiente.

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 entidad fiscalizada, se comprobó que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), en la que exclusivamente manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente de enero a octubre de 2021 en partes iguales, los cuales ascendieron a 628,247.9 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta Pública para este fondo, en su concepto de aprobado.

En febrero de 2021, se realizaron cobros de comisiones bancarias más el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por 0.5 miles de pesos (0.4 miles de pesos por no mantener el saldo promedio mínimo mensual requerido y 0.06 miles de pesos de IVA). Además, la cuenta bancaria en ese mes generó rendimientos financieros por 0.2 miles de pesos; sin embargo, el monto cobrado por comisiones más IVA fue mayor que los rendimientos financieros generados, por lo que el Gobierno del Estado realizó depósitos en la cuenta bancaria por 0.3 miles de pesos para cubrir esos gastos.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató el envío a la Secretaría de Bienestar (SB) mediante un correo electrónico del 15 de enero de 2021, de la propuesta metodológica y del cálculo de la distribución del FISMDF, para su revisión y validación. La Secretaría de Bienestar validó esa propuesta por el mismo medio el 20 de enero de 2021.

El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza formalizó con la Secretaría de Bienestar, el 22 de enero de 2021, 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 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, el cual incluye el anexo metodológico 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.

En la misma fecha, la entidad fiscalizada mediante un oficio remitió a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en Coahuila de Zaragoza, en el plazo establecido en la normativa, el Convenio y el Anexo metodológico de la distribución del FISMDF, con el fin de obtener la firma del representante de esa delegación y que fuera el conducto para su firma por el titular de la Secretaría de Bienestar.

Mediante un oficio del 10 de febrero de 2021, el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza remitió a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en Coahuila de Zaragoza la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 29 de enero de 2021 del “Acuerdo por el que se establece la fórmula y metodología que sustenta la distribución de los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como la metodología y calendarización de ministraciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal 2021”.

3. En el ejercicio 2021, la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Estado de Coahuila de Zaragoza distribuyó entre los municipios los recursos del FISMDF por 628,247.9 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución establecida en la normativa, 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 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, de enero a octubre de 2021 se transfirieron a los 38 municipios del estado 628,247.9 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones.

El monto transferido a los municipios se corresponde con el obtenido de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad.

También, se constató que de enero a diciembre de 2021 se generaron rendimientos financieros en la cuenta bancaria específica del FISMDF por 0.3 miles de pesos, los cuales se reintegraron a la TESOFE el 14 de enero de 2022 conforme a la normativa; asimismo, el 25 de enero de 2022 la entidad fiscalizada solicitó la cancelación de la cuenta bancaria del FISMDF.

Las transferencias bancarias correspondientes a los recursos del FISMDF para los municipios de Hidalgo, Nava, Sacramento y Zaragoza de enero de 2021; así como para el municipio de Juárez en los meses de febrero y marzo de 2021, no se realizaron dentro del plazo

establecido por la normativa debido a que las cuentas bancarias de los municipios se encontraban bloqueadas, por lo que se devolvieron los recursos al estado y se realizaron nuevamente las transferencias cuando se encontraban disponibles.

5. El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza transfirió 628,247.9 miles de pesos del FISMDF correspondientes al ejercicio 2021, a los municipios de la entidad, sin deducciones ni afectaciones.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

6. Con la revisión del Periódico Oficial de la entidad, se verificó que el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza publicó el 29 de enero de 2021 el “Acuerdo por el que se establece la fórmula y metodología que sustenta la distribución de los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como la metodología y calendarización de ministraciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal 2021”, el cual contiene la fórmula, su metodología y la justificación de cada elemento del cálculo, así como el calendario de fechas de pago para el FISMDF.

Asimismo, las cifras publicadas se correspondieron 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 del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FISMDF; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información correspondiente, y otras actividades vinculadas con ese proceso, se presentaron las fortalezas siguientes:

Transferencias del FISMDF a la entidad federativa

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

Distribución de los recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada acordó con la Secretaría del 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.

- La distribución de los recursos del fondo se realizó con base en la metodología establecida en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza dispuso de controles para garantizar que los recursos del FISMDF se transfirieran en los plazos establecidos en la normativa y en las cuentas bancarias notificadas por los municipios para la recepción de los recursos del fondo.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria específica del fondo se reintegraron a la TESOFE, antes del 15 de enero de 2022; además, la cuenta bancaria se encontraba cancelada al momento de la auditoría.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Existe una adecuada transparencia del proceso de distribución de los recursos transferidos a los municipios por concepto del FISMDF.
- Se publicó en la página de internet de la Secretaría de Finanzas, así como en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, el calendario de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios, dentro del plazo establecido por la normativa.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios del estado de Coahuila de Zaragoza, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 628,247.9 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza dispone, en general, de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la distribución y transferencia de los recursos del FISMDF a los municipios.

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

En conclusión, el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza realizó una gestión adecuada de la distribución y ministración del FISMDF a los municipios de la entidad federativa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C.P. Juan Manuel León Rivas

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Subdirector de Área

En ausencia del Director de Evaluación del
Gasto Federalizado "B" y con fundamento
en el art. 65 del RIASF

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 Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.