

Gobierno del Estado de Guerrero

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-12000-19-0944-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 944

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	6,578,910.7
Muestra Auditada	6,578,910.7
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) 2021, aportados por la Federación al estado de Guerrero por 6,578,910.7 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”.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

Transferencias del FISMDF a la entidad federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero recibió 6,578,910.7 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, los cuales le fueron ministrados en partes iguales durante los primeros diez meses de 2021 por la Tesorería de la Federación a la cuenta bancaria productiva y específica del Fideicomiso No. 2161.

Cabe mencionar que la cuenta bancaria no fue única y exclusiva para los recursos de 2021, ya que se abrió con anterioridad, por lo que al 1 de enero de 2021 la cuenta tenía un saldo inicial, de igual manera, la cuenta no fue cerrada al final del ejercicio 2021. Adicionalmente, se identificó un depósito en la cuenta productiva por 0.3 miles de pesos, por parte del banco BBVA por concepto de “compensación por retraso”, debido a que el banco no aplicó de manera inmediata el SPEI de la TESOFE de los recursos del FISMDF del mes de agosto, lo que no fue atribuible a la entidad fiscalizada.

Ese Fideicomiso tiene por objeto servir como mecanismo de captación y distribución de la totalidad de los recursos del FISMDF, independientemente de si existen o no obligaciones financieras contraídas por los municipios adherentes. 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.

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 mediante un oficio del Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración para que en lo subsecuente se garantice que la cuenta bancaria productiva utilizada por el Gobierno del Estado de Guerrero sea exclusiva para el fondo y por ejercicio, adicional a la del Fideicomiso.

Adicionalmente, el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. DCJA/AI/IA/522/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

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 20 de enero de 2021 la Secretaría de Bienestar y el Gobierno del Estado de Guerrero suscribieron 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), el cual dispuso de un anexo metodológico en el que se especificó el procedimiento de cálculo.

Antes de la suscripción del convenio y con base en lo establecido en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la entidad fiscalizada remitió los resultados del cálculo de la distribución del fondo a la Secretaría de Bienestar para su validación y, después de que éstos fueron 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 su formalización con la Secretaría de Bienestar.

Adicionalmente, el Gobierno del Estado de Guerrero le remitió a la Secretaría de Bienestar un ejemplar de la publicación en su periódico oficial de la distribución del FISMDF entre los municipios de la entidad.

3. Con la revisión de la información proporcionada, se verificó que, en el ejercicio 2021, la Secretaría de Finanzas Públicas del Estado de Guerrero distribuyó correctamente entre los municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por 6,578,910.7 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 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 su carácter redistributivo hacia los municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

La entidad fiscalizada no dispuso de un mecanismo para distribuir rendimientos entre los municipios, dicha situación se explica de manera más detallada en el resultado siguiente (Ver resultado 4).

Transferencia y control de los recursos

4. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, se verificó que se transfirieron a los municipios del estado por 6,578,910.7 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de enero a octubre de 2021; es decir, el 100.0% de los recursos asignados a la entidad para ese fondo en el ejercicio fiscal 2021. Asimismo, se

constató que ningún municipio tuvo obligaciones financieras durante este periodo, que dieran lugar a descuentos o retenciones de recursos.

Los recursos fueron transferidos en forma ágil y directa por el Fideicomiso No. 2161 a la cuenta bancaria que los municipios notificaron para tal efecto, debido a que una de sus funciones es fungir como mecanismo de distribución del FISMDF. No obstante, se identificó que existieron retrasos en la ministración de los recursos a los municipios de Coahuayutla de José María Izazaga, Pedro Ascencio Alquisiras y Tlalchapa en el mes de enero, y de Tlalchapa en el mes de marzo.

La entidad fiscalizada proporcionó los correos electrónicos y los oficios enviados por los municipios a la Secretaría de Finanzas y Administración con los que comunicaron que las cuentas bancarias de recepción se encontraban bloqueadas. Adicionalmente, se identificó un retraso en la ministración de los recursos del mes de octubre para tres municipios, Alcozauca de Guerrero, Ayutla de los Libres y Tlalixtaquilla de Maldonado, sobre los cuales no se presentó justificación.

Por otra parte, la cuenta productiva generó, de enero a diciembre de 2021, rendimientos por el saldo inicial y por los retrasos en la ministración por un total de 1.7 miles de pesos, los cuales no fueron distribuidos a los municipios ni reintegrados a la TESOFE. Cabe señalar que en la cuenta quedó un monto disponible debido al saldo inicial de la cuenta y la compensación por SPEI de 0.3 miles de pesos, señalados en el resultado 1.

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, proporcionó la documentación que acredita el reintegro de los recursos por 1.7 miles de pesos a la TESOFE.

Adicionalmente, el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. DCJA/AI/IA/523/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. Con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se revisó el cumplimiento por la entidad fiscalizada de las obligaciones en materia de transparencia del FISMDF en 2021. Se verificó la consistencia de las cifras contenidas en la publicación, el desarrollo del cálculo, la justificación de los elementos considerados, así como el calendario de ministraciones a los municipios. Al respecto, se constató que el Gobierno del Estado de Guerrero publicó en su órgano de difusión oficial el 29 de enero de 2021 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 2021" el cual cumplió con los puntos mencionados.

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; el pago de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con ese proceso presentó las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

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

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

Otras actividades vinculadas

- El Gobierno del Estado de Guerrero dispuso de un instructivo oficializado que describe en forma detallada el desarrollo de los procesos vinculados con la distribución de los recursos del FISMDF.

AREAS DE MEJORA

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- La cuenta bancaria productiva para la recepción de los recursos del FISMDF no fue única y exclusiva para los recursos de 2021.

Distribución de los recursos del FISMDF

- La entidad no dispone de un mecanismo para la distribución o reintegro de los rendimientos que se pudieran generar en la cuenta bancaria productiva.

Transferencia y control de los recursos

- El Fideicomiso No. 2161 y la entidad fiscalizada no dispusieron de controles suficientes para transferir de manera oportuna los recursos de los municipios.
- No se cumplió con el reintegro de los rendimientos financieros de la cuenta productiva a la TESOFE según la normativa establecida.

El Gobierno del Estado de Guerrero, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias consistentes en exhortar a la Subdirección de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración a implementar las acciones necesarias a fin de atender las áreas de mejora detectadas en el proceso de la auditoría.

Adicionalmente, el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. DCJA/AI/IA/524/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso 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) a los municipios del estado de Guerrero, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 6,578,910.7 miles de pesos, que representa 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.

Al respecto, el Gobierno del Estado de Guerrero cumplió con la ratificación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cuenta bancaria habilitada para la recepción de los recursos del FISMDF. En materia de distribución de los recursos, la entidad calculó la distribución del fondo de conformidad con la fórmula de distribución y variables establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, y cumplió en tiempo y forma las actividades para convenir la distribución del FISMDF requeridos para la oportuna suscripción del convenio con la Secretaría de Bienestar.

Se publicó dentro del plazo y con la estructura prevista por la normativa, la distribución del FISMDF, y se dispuso de un instructivo oficializado que describe en forma detallada el desarrollo de los procesos vinculados con la distribución de los recursos del FISMDF.

No obstante, la cuenta bancaria productiva para la recepción de los recursos del FISMDF no fue única y exclusiva para los recursos de 2021. Asimismo, la entidad no cuenta con un mecanismo para la distribución o reintegro de los rendimientos que se pudieran generar en la cuenta bancaria productiva.

Adicionalmente, el Fideicomiso No. 2161 y la entidad fiscalizada no dispusieron de controles suficientes para transferir de manera oportuna los recursos de los municipios, y no se cumplió con el reintegro de los rendimientos financieros de la cuenta productiva a la TESOFE.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Guerrero cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad fiscalizada, 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

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 y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero