

Gobierno del Estado de Morelos

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-17000-19-1185-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1185

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	867,488.9
Muestra Auditada	867,488.9
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 Morelos por 867,488.9 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”.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. Para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de 2021, la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM) notificó mediante oficio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la cuenta bancaria productiva que dispuso para tal fin.

En esa cuenta bancaria se administraron los recursos que la Federación le transfirió por concepto del FISMDF durante los primeros diez meses del año, por partes iguales, los cuales ascendieron a 867,488.9 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; no obstante, entre el 29 enero y el 8 de febrero de 2021 se realizaron inversiones con los recursos del fondo en la misma cuenta bancaria, las cuales constituyeron movimientos no justificados, por lo que ésta no fue exclusiva para su concentración y dispersión.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC.DGQDI/464/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. El 7 de enero de 2021 la entidad fiscalizada remitió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), así como a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de Morelos, mediante un correo electrónico, la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF para su revisión y validación, con base en los elementos requeridos por esa dirección.

En respuesta, el 19 de enero de 2021 la DGDR de la SB comunicó al Gobierno Estatal que la propuesta había sido validada sin ninguna observación, con base en los datos solicitados en la retroalimentación.

El 25 de enero de 2021, se envió por medio de un oficio a la DGDR de la SB 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" (en adelante, el Convenio) y su Anexo metodológico, de fecha del 22 de enero de 2021, con las firmas de los representantes del gobierno en la entidad federativa, con el fin de su formalización ante la SB, con lo que la entidad cumplió con el plazo establecido en la normativa.

Finalmente, no se presentó evidencia del envío a la DGDR de la SB de un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", la cual se realizó el 29 de enero de 2021. (Ver resultado 6: áreas de mejora).

3. En el ejercicio 2021, los recursos del FISMDF transferidos por la Federación al estado ascendieron a 867,488.9 miles de pesos, los cuales se distribuyeron entre 35 de los 36 municipios de la entidad, con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos establecidos en el Convenio y su anexo metodológico, formalizados el 22 de enero de 2021, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema; asimismo, se comprobó que la aplicación de la fórmula de distribución fue correcta y no existieron diferencias significativas en relación con el cálculo efectuado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El municipio que no recibió recursos fue el de Hueyapan, debido a que es de reciente creación y se desprendió del municipio de Tetela del Volcán, el cual promovió una Controversia Constitucional respecto de la delimitación territorial de ambos municipios y por medio de la cual se ordenó, entre otras medidas cautelares, que el INEGI en Morelos se abstuviera de emitir la clave de área geoestadística correspondiente al municipio de Hueyapan, por lo que no fue jurídicamente posible distribuir a ese municipio los recursos provenientes del fondo.

Por otro lado, el Gobierno Estatal distribuyó los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria para el manejo del FISMDF, entre enero y noviembre de 2021, los cuales ascendieron a 7.1 miles de pesos, así como el saldo de ésta por 61.4 miles de pesos, producto de las inversiones realizadas entre enero y febrero, mencionadas en el resultado número 1 del presente documento; lo anterior se realizó con base en los coeficientes de distribución previamente calculados para cada municipio.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Se verificó que los 867,488.9 miles de pesos transferidos al Gobierno del Estado de Morelos por concepto del FISMDF, en los meses de enero a octubre de 2021, fueron ministrados a 35 de los 36 municipios de la entidad, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que autorizaron los municipios para tal efecto y dentro de los cinco días hábiles posteriores a su recepción en la cuenta del estado; los importes transferidos no tuvieron deducciones y los montos pagados a cada municipio se correspondieron con los obtenidos de la aplicación de la fórmula de distribución.

En diciembre de 2021, la entidad fiscalizada transfirió a los municipios, en dos ministraciones, 68.1 de los 68.5 miles de pesos remanentes en la cuenta bancaria del fondo, ya que las cuentas bancarias de dos municipios ya no se encontraron habilitadas para la recepción de la segunda transferencia y ocho municipios no realizaron el trámite para acceder a su segunda ministración, por lo que la diferencia entre los recursos calculados (distribuidos) y pagados ascendió a 0.4 miles de pesos.

El 14 de enero de 2022, se reintegraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE) los 0.4 miles de pesos remanentes en la cuenta bancaria del fondo y se procedió a su cancelación en abril de 2022.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Con la revisión de la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, del Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” entre los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021, realizada el 29 de enero de 2021, se verificó que la entidad difundió la fórmula de distribución de esos recursos, su respectiva metodología, las fuentes de información de las variables, la justificación de cada elemento y el calendario de ministraciones dentro del plazo establecido por la normativa; 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” y su Anexo metodológico.

Fortalezas y Áreas de Mejora

6. La gestión del proceso de distribución del FISMDF a los municipios de la entidad federativa; la transferencia de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas con ese proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Distribución de los Recursos del FISMDF

- Se suscribió con la Secretaría de Bienestar 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” y su Anexo metodológico, de fecha 22 de enero de 2021.

- Se distribuyeron los recursos del FISMDF 2021 entre 35 de los 36 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables, las fuentes de información y los montos publicados en el Convenio y su anexo metodológico, así como el saldo y los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo.

Transferencia y Control de los Recursos

- Los recursos del FISMDF 2021 se transfirieron a los municipios de la entidad de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes, de conformidad con la normativa aplicable; los importes transferidos no tuvieron deducciones ni afectaciones.
- Se reintegraron a la TESOFE los recursos remanentes en la cuenta bancaria del fondo dentro del plazo establecido en la normativa y se procedió a su cancelación.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

- Se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad” la distribución del FISMDF a los municipios para el ejercicio 2021, la fórmula y su respectiva metodología, con la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones, dentro del plazo establecido por la normativa.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- La cuenta bancaria no fue exclusiva para la recepción y dispersión de los recursos del FISMDF en el ejercicio 2021.

Distribución de los Recursos del FISMDF

- No se acreditó el envío a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar, de un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”.

Otras Actividades Vinculadas con los Procesos Anteriores

- No se dispuso de un lineamiento o documento similar que considere a los procesos de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, la transferencia de los recursos, la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas a dicho proceso.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control para que, en lo sucesivo, se garantice que la cuenta bancaria del FISMDF sea específica y exclusiva para la recepción y dispersión de los recursos a los municipios de la entidad; se envíe, a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar, un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos y se disponga de la evidencia de su realización; y se elabore un lineamiento o documento similar que considere los procesos de distribución y transferencia de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad, difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con dichos procesos, por lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados 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 de la entidad federativa, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 867,488.9 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.

La gestión de los procesos de distribución y ministración de los recursos se realizó de conformidad con la normativa, ya que se formalizó con la Secretaría de Bienestar el convenio para acordar la metodología de distribución a los municipios y se les transfirieron los recursos del fondo de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, dentro de los cinco días posteriores a su recepción, así como los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo; se efectuó el reintegro a la TESOFE de los recursos remanentes en la cuenta bancaria dentro del plazo establecido en la normativa y la entidad federativa cumplió con sus obligaciones en materia de transparencia respecto del manejo de los recursos del fondo.

No obstante, la gestión del proceso de recepción y distribución de estos recursos presentó insuficiencias que afectaron el cumplimiento de la normativa que lo regula y alteraron sus resultados. El Gobierno Estatal no dispuso de una cuenta bancaria exclusiva para la recepción y administración del FISMDF, ya que se realizaron inversiones con los recursos del fondo en la misma cuenta bancaria, las cuales constituyeron movimientos no justificados, y no se dispuso de evidencia del envío de un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad” a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Morelos cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, 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 Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM).