

Gobierno del Estado de Sinaloa

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-25000-19-1624-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1624

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



Alcance

EGRESOS	
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	952,640.6
Muestra Auditada	952,640.6
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 Sinaloa por 952,640.6 miles de pesos; el importe revisado representa el 100% 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 Coinvención Social y Desarrollo Comunitario.⁵ A partir del año 2000 la conformación del FAIS absorbió esos cuatro fondos y otros programas presupuestales.⁶

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

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

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

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

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

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

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

El FISMDF tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, y a las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria. Este fondo es de cobertura nacional, es decir, los recursos se asignan a todos los municipios, y a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2021, se transfirieron a 2,453 municipios y a 16 alcaldías.

Por su cobertura territorial, magnitud de sus recursos, objetivos y conceptos que financia, el FISMDF constituye la estrategia más importante para la creación de infraestructura social básica que beneficie a la población más pobre; en ese sentido, no existe otro programa con un alcance superior con esos fines y población objetivo.

Este fondo significa una proporción importante en los ingresos de los municipios y esa participación se incrementa a medida que aumenta su rezago social, lo cual se explica porque los recursos propios que, en general, son reducidos en los municipios, lo son con un carácter más acentuado en el caso de los más pobres.

Además, la fórmula de distribución de los recursos del FISMDF favorece a los municipios con mayor población en pobreza, por lo que, a medida que ésta aumenta, también se incrementa el importe asignado de este fondo. A partir de 2014, la fórmula otorga recursos a los municipios o alcaldías que disminuyeron las carencias y la marginación; con ello, se busca incentivar la eficiencia en el gasto.

En 2021, año más reciente para el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dispone de información, el FISMDF representó, en promedio, el 14.6% de los ingresos totales de los municipios, sin incluir el concepto de financiamiento. En los municipios con muy alto grado de rezago social, esa proporción fue del 66.2%; en los de alto rezago social, el 59.6%; en los de rezago medio, el 43.3%; en los de rezago bajo, el 24.2%, y en los de muy bajo rezago social, el 5.4%.⁷

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

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

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

Esa disminución se explica porque la LCF establece, en su artículo 32, las disposiciones para determinar el importe del FISMDF, para lo cual indica que su monto será el equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

La relación del FISMDF con la RFP es únicamente con fines referenciales, por lo que el importe del fondo no está sujeto a modificaciones durante el ejercicio y a la conclusión de éste, por variaciones que tenga esa recaudación, como es el caso de las participaciones federales.

El monto del FISMDF depende, de acuerdo con lo anterior, de la RFP estimada en cada ejercicio, la cual, a su vez, está en función de la evolución de la economía nacional, que determina el importe de los ingresos por concepto de impuestos que son la base para la obtención de la recaudación de referencia.

El Gobierno Federal realiza inicialmente la distribución de los recursos del FISMDF a las entidades federativas, mediante la SB, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. Esta fórmula garantiza el importe recibido por cada entidad en el ejercicio 2013 y el incremento lo distribuye con base en la participación relativa de las entidades en la población en pobreza; asimismo, contiene un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza. La ministración de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, éstas los distribuyen entre sus municipios y alcaldías; para tal fin, se utiliza la misma fórmula nacional, con una perspectiva municipal de aplicación; este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

Los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros diez meses de cada ejercicio, en partes iguales y, a su vez, éstas los deben entregar a los municipios y alcaldías, a más tardar en los cinco días hábiles posteriores a su recepción del Gobierno Federal.⁸

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

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

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

Resultados

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por el Gobierno del Estado de Sinaloa, se verificó que la entidad federativa dispuso de una cuenta bancaria productiva específica, en la que recibió 952,640.6 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. Al respecto, se presentó el oficio con el que la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa (SAF) informó a la Dirección General de Programación y Presupuesto “A”, de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cuenta bancaria habilitada para el depósito de los recursos. En esa cuenta se manejaron exclusivamente los recursos del fondo, que la Federación le transfirió mensualmente por partes iguales de enero a octubre de 2021.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. De acuerdo con la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el Gobierno del Estado de Sinaloa envió a la Secretaría de Bienestar la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2021 para su revisión y validación. Al respecto, mediante correo electrónico del 21 de enero de 2021, la Secretaría de Bienestar validó esa propuesta.

Asimismo, se verificó que el 22 de enero de 2021, el Gobierno del Estado de Sinaloa 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”. El convenio contiene el anexo metodológico que tiene por objeto dar a conocer la metodología, las fuentes de Información, mecanismos de distribución y acciones para la operación del FISMDF, así como los montos correspondientes a los municipios del estado.

También, se constató que el Gobierno del Estado de Sinaloa, mediante el oficio número SUB-DS/015/2021 del 22 de febrero de 2021, remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Sinaloa, el Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF, para la firma del Titular de la Secretaría de Bienestar, no obstante que los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social establecen que el plazo para que se remita ese convenio firmado es a más tardar el 25 de enero.

El 12 de marzo de 2021 se enviaron tres ejemplares de la publicación, en el Periódico Oficial del Estado, de la distribución y el calendario del FISMDF del ejercicio 2021, situación que debió realizarse a más tardar el 15 de febrero de 2021.

El Gobierno del Estado de Sinaloa, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio número SEBIDES/SUBEEYP/007/2022 del 5 de diciembre de 2022, remitió un oficio de instrucción de la Subsecretaría de Evaluación y Planeación de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Sinaloa al área responsable para que, en lo subsecuente, el Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF se envíen para la firma del Titular de la Secretaría de Bienestar a más tardar el 25 de enero de cada ejercicio fiscal, asimismo se cumpla con el envío de los ejemplares publicados en el Periódico Oficial del Estado a más tardar el 15 de febrero de cada ejercicio fiscal, con lo que se solventa lo observado.

3. La Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa en el ejercicio 2021 distribuyó entre los municipios de la entidad federativa, los recursos del FISMDF por 952,640.6 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución establecida en la normativa y 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”, 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 revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que el Gobierno del Estado de Sinaloa transfirió 952,640.6 miles de pesos, de enero a octubre de 2021, a los 18 municipios del estado por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios autorizaron para tal efecto, dentro de los primeros cinco días hábiles, a partir de que la Tesorería de la Federación (TESOFE) realizó el pago de los recursos del fondo a la SAF; además, se constató que el monto asignado a cada municipio se correspondió con el obtenido mediante la aplicación de la fórmula de distribución establecida en la Ley de Coordinación Fiscal y en el 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 Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2021.

Al respecto, no se aplicaron deducciones, ni afectaciones a los municipios de la entidad federativa con cargo en el FISMDF.

Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva del fondo de enero a diciembre de 2021 por 2.4 miles de pesos y de enero a septiembre de 2022 por 13.7 miles de pesos, fueron reintegrados a la TESOFE.

También, se verificó el reintegro a la TESOFE de 3,227.0 miles de pesos, por concepto de recursos del FISMDF y rendimientos financieros que no ejercieron los municipios.

Asimismo, se canceló la cuenta bancaria el 21 de octubre de 2022, la cual se utilizó para la recepción y administración de los recursos del FISMDF en el ejercicio 2021.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el 27 de enero de 2021, el Gobierno del Estado de Sinaloa publicó en su Periódico Oficial el “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 Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2021 y el Calendario de enteros a su favor”, el cual contiene la distribución, la fórmula, su metodología con la justificación de cada elemento del cálculo y el calendario de ministraciones a los municipios; asimismo, las cifras publicadas se corresponden con las del convenio firmado con la Secretaría de Bienestar.

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 FISMDF a los municipios de la entidad federativa; el pago y ministración del recurso; la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con el proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- El Gobierno del Estado de Sinaloa dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la recepción de los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios de la entidad

- La entidad fiscalizada acordó con la Secretaría de 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.
- Fue correcto el cálculo y distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios de la entidad.

Transferencia del recurso del FISMDF a los municipios

- Se dispuso del alta de las cuentas bancarias notificadas por los municipios al Gobierno del Estado, para la transferencia de los recursos del FISMDF.

- El estado pagó a los municipios los recursos del FISMDF sin retrasos.
- Se pagó a los municipios de la entidad federativa, el importe que por ley les correspondía del FISMDF, con base en el criterio de distribución establecido por la normativa.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva del fondo fueron reintegrados a la TESOFE.
- Los recursos presupuestarios y los rendimientos financieros que no ejercieron los municipios y que se reintegraron a la cuenta bancaria productiva que habilitó el Gobierno del Estado para la administración del FISMDF fueron reintegrados a la TESOFE.
- Se canceló la cuenta bancaria que se utilizó para la recepción y administración de los recursos del FISMDF en el ejercicio 2021.

Transparencia en la Distribución de los recursos

- El Gobierno del Estado de Sinaloa publicó en su Periódico Oficial el “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 Sinaloa, para el Ejercicio Fiscal del año 2021 y el Calendario de enteros a su favor”, y el calendario de ministraciones a los municipios del FISMDF, dentro del plazo que establece la normativa.
- Existe, en general, una adecuada transparencia del proceso de distribución de los recursos transferidos a los municipios por concepto del FISMDF; asimismo, hay coincidencia entre lo ministrado y el monto de la distribución que fue publicado en el Periódico Oficial.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de los recursos del FISMDF a los municipios

- El Gobierno del Estado de Sinaloa remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Sinaloa, el Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF, para la firma del Titular de la Secretaría de Bienestar hasta el 22 de febrero de 2021, fuera del plazo establecido en la normativa que es el 25 de enero de cada ejercicio fiscal.
- Los tres ejemplares de la publicación, en el Periódico Oficial del Estado, de la distribución y el calendario del FISMDF del ejercicio 2021, se enviaron posteriormente al 15 de febrero de 2021.

El Gobierno del Estado de Sinaloa, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio número SEBIDES/SUBEEYP/008/2022 del 5 de diciembre de 2022, remitió un oficio de instrucción de la Subsecretaría de Evaluación y Planeación de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Sinaloa al área responsable para que, en lo subsecuente, el Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF se envíen para la firma del Titular de la Secretaría de Bienestar a más tardar el 25 de enero de cada ejercicio fiscal; asimismo se cumpla con el envío de los ejemplares publicados en el Periódico Oficial del Estado a más tardar el 15 de febrero de cada ejercicio fiscal, con 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 del estado de Sinaloa, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 952,640.6 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.

El Gobierno del Estado de Sinaloa 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.

No obstante, se identificaron algunas inconsistencias en el envío del Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF para la firma del Titular de la Secretaría de Bienestar y de la DGDR, así como del ejemplar de la publicación en su órgano oficial de difusión, debido a que ambos se realizaron posteriormente al plazo establecido en la normativa.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Sinaloa realizó una gestión adecuada 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

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 Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa.