

Gobierno del Estado de Sonora

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-26000-19-1671-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1671

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 694,570.0

Muestra Auditada 694,570.0

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 Sonora por 694,570.0 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

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.

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.

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

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.

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.

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

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

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.

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 Sonora (SHGES) notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la cuenta bancaria productiva específica que dispuso para tal fin, mediante un oficio de fecha 4 de diciembre de 2020.

En esa cuenta, la SHGES administró los recursos que la Federación le transfirió por concepto del FISMDF, mensualmente por partes iguales, los cuales ascendieron a 694,570.0 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.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. El Gobierno del Estado de Sonora remitió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), el 29 de diciembre de 2020, en el plazo establecido por la normativa, la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF, para su revisión y validación; ésta fue validada el 13 de enero de 2021.

Asimismo, en el plazo definido por la normativa, se envió al Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de Sonora 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 para la Infraestructura Social que forma parte del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y su anexo metodológico, firmados por los representantes del gobierno de la entidad, con el fin de su formalización con la SB.

El 3 de febrero de 2021, de acuerdo con el plazo establecido por la normativa, el Gobierno del Estado de Sonora envió al Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado

de Sonora dos ejemplares de la publicación realizada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora del citado convenio.

3. En el ejercicio 2021, se distribuyeron 694,570.0 miles de pesos entre los 72 municipios de la entidad, equivalentes al 100.0% de los recursos transferidos por la Federación al Gobierno del Estado de Sonora por concepto del FISMDF, con base en la fórmula de distribución, 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 para la Infraestructura Social que forma parte del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" y su anexo metodológico, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y grado de pobreza extrema.

Para el municipio General Plutarco Elías Calles, Sonora, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) no pudo generar la estimación de la pobreza extrema, debido a que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) no dispuso de esa información en la Encuesta Intercensal 2015; asimismo, los municipios de Huépac y de San Felipe de Jesús redujeron su pobreza a cero, de acuerdo con la medición de la pobreza extrema reportada en 2015 por el CONEVAL. En tal sentido, y en el marco de lo establecido por el artículo décimo primero transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, la entidad fiscalizada dispuso de un mecanismo de distribución específico para estos tres municipios, el cual fue validado por la Secretaría de Bienestar.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de los estados bancarios de la cuenta del FISMDF 2021, de los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) emitidos por los municipios de la entidad para confirmar la recepción del recurso, así como de las pólizas contables, se verificó que de enero a octubre de 2021, la SHGES pagó a los 72 municipios de la entidad 694,570.0 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias autorizadas para tal efecto y dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción del fondo; además, el monto transferido a los municipios se correspondió con el obtenido de la aplicación de los factores de distribución determinados y no se realizaron deducciones ni afectaciones a estos recursos.

Asimismo, la cuenta bancaria productiva utilizada para el manejo de los recursos del FISMDF generó rendimientos financieros no significativos, los cuales fueron reintegrados a la TESOFE el 14 de enero de 2022 y se constató la cancelación de la cuenta mediante un oficio el 31 de enero de 2022.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Con la revisión de la publicación del "Acuerdo por el que se da a conocer a los municipios del Estado de Sonora, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos

correspondientes a los Fondos del Ramo 33 Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal del año 2021, a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal”, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el 28 de enero de 2021, se verificó que la entidad difundió, dentro del plazo establecido por la normativa, la fórmula de distribución de esos recursos, su metodología, la justificación de cada elemento y el calendario de ministraciones a los 72 municipios. Asimismo, se constató que las cifras publicadas en el Acuerdo se correspondieron con lo pagado a éstos.

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 de los recursos, la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con dicho proceso, presentaron las fortalezas siguientes:

Transferencias del FISMDF a la entidad federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria productiva y exclusiva para la administración de los recursos del FISMDF para el ejercicio 2021.

Distribución de los recursos del FISMDF

- Se formalizó 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.
- Se distribuyeron los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución aprobada, las variables y fuentes de información establecidos en el Convenio y su anexo metodológico.

Transferencia y control de los recursos

- La SHGES transfirió los recursos del FISMDF a las cuentas bancarias que los municipios le notificaron para tal fin y dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción del fondo.
- La entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE el saldo disponible por rendimientos financieros y canceló la cuenta bancaria el 31 de enero de 2022.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se cumplieron las obligaciones en materia de transparencia, sobre el proceso de distribución y ministración de los recursos del FISMDF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de la distribución y pago del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios del estado de Sonora, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 694,570.0 miles de pesos, transferidos por la Federación al estado durante el ejercicio 2021, los cuales 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.

El ente fiscalizado utilizó una cuenta bancaria productiva y específica para administrar los recursos del FISMDF y formalizó con la Secretaría de Bienestar el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)” y su anexo metodológico.

Asimismo, distribuyó los recursos del FISMDF a los 72 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución aprobada, las variables y fuentes de información publicados en el convenio y su anexo metodológico; transfirió de manera oportuna los recursos del FISMDF a sus municipios, y cumplió sus obligaciones de transparencia sobre el manejo de los recursos del fondo.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Sonora cumplió las disposiciones normativas respecto de la distribución y pago del FISMDF a los 72 municipios.

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 Sonora (SHGES).