

Gobierno del Estado de Tabasco

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-27000-19-1723-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1723

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	1,731,094.0
Muestra Auditada	1,731,094.0
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 Tabasco por 1,731,094.0 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. En 2021, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) transfirió 1,731,094.0 miles de pesos al Gobierno del Estado de Tabasco por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), en partes iguales, durante los primeros 10 meses del año, en la cuenta bancaria productiva y específica que la Secretaría de Finanzas del Estado de Tabasco (SF) le notificó a la SHCP para la recepción y administración de los recursos del FISMDF.

Ese importe se correspondió con el reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021 (CHPF), en el concepto de aprobado para ese fondo, así como con la cifra registrada en el Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2021, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de diciembre de 2020.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. La Secretaría de Bienestar (SB), mediante el oficio circular número BIE/DGDR/614/001/2021 y un correo electrónico, ambos del 15 de enero de 2021, remitió a la SF los formatos del convenio y el anexo metodológico para la distribución del FISMDF, validados para su uso en el ejercicio 2021, así como las fechas y criterios para la firma, recepción, resguardo y evidencia de éstos.

Además, mediante correo electrónico del 19 de enero de 2021, la Secretaría de Finanzas envió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la SB, el convenio y su anexo metodológico con los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF de 2021, para su revisión y validación; al respecto, esa DGDR sugirió a la entidad federativa usar la redacción señalada en el formato del convenio, en el apartado *Declaraciones de la entidad federativa*, sugerencia que fue atendida por el ente fiscalizado y, el 20 de enero de 2021, la DGDR validó la propuesta metodológica.

En tal sentido, la Secretaría de Finanzas remitió a la DGDR, mediante el oficio número SF/SI/0023/2021 del 22 de enero de 2021, el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y Acciones para la Planeación, Operación, Seguimiento, Verificación y Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (en adelante, convenio de distribución), con la finalidad de recabar las firmas respectivas para su formalización con la SB.

Igualmente, mediante un oficio del 26 de enero de 2021, la entidad fiscalizada remitió a la DGDR de la SB dos ejemplares de la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, del 23 de enero de 2021, del Acuerdo que contiene la distribución del FISMDF de 2021 y su anexo metodológico, así como la liga electrónica para su consulta.⁹

3. La SF realizó el cálculo y distribución de los 1,731,094.0 miles de pesos correspondientes al FISMDF de 2021, entre los 17 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula, las variables y los montos publicados en el convenio de distribución del fondo, en el cual se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, de acuerdo con los últimos indicadores dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

También se verificó que reintegró a la Tesorería de la Federación (TESOFE) los rendimientos financieros generados en la cuenta del FISMDF de 2021, como se señala en el resultado siguiente de este documento.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de las pólizas y auxiliares contables, los estados de cuenta bancarios de la cuenta utilizada para administrar los recursos del FISMDF en 2021, los comprobantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) y los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) proporcionados por la entidad fiscalizada, se verificó que la SF pagó 1,731,094.0 miles de pesos a los 17 municipios del estado, en partes iguales, de enero a octubre de 2021, en las cuentas bancarias que éstos notificaron para tal fin, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro del plazo establecido en la normativa.

La SF ministró mensualmente los recursos del FISMDF a los municipios, el mismo día en que ésta los recibió de la Federación, excepto en enero de 2021, que los pagó 4 días después de recibirlos. La permanencia de esos recursos, así como los 8,170.0 miles de pesos que 16 municipios de la entidad depositaron en la cuenta bancaria estatal del FISMDF, de enero a abril de 2022, por concepto de recursos no ejercidos del fondo y por los productos

⁹ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/624766/Gaceta_Tabasco.pdf.

financieros generados en las cuentas bancarias de éstos en el ejercicio 2021, originó rendimientos financieros por 5.8 miles de pesos.

Al respecto, la entidad fiscalizada acreditó el reintegro de 5.8 miles de pesos a la TESOFE, en enero y abril de 2022, por los rendimientos financieros de la cuenta bancaria del FISMDF, así como de 8,170.0 miles de pesos, en el período de enero a abril de 2022, por concepto de los recursos reintegrados por los municipios en la cuenta bancaria estatal del fondo; y el 20 de abril de 2022, canceló la cuenta bancaria del FISMDF.

La normativa indica que los reintegros de los recursos no ejercidos o de los rendimientos financieros originados en la cuenta bancaria del fondo, deben realizarse a más tardar el 15 de abril del ejercicio fiscal siguiente al que correspondieron esos recursos; sin embargo, la cuenta bancaria no se cerró en esa fecha debido a que la institución bancaria aún no informaba el monto de los rendimientos obtenidos en ese mes y de esta manera los municipios continuaron con el reintegro de recursos en esa cuenta bancaria. Una vez que se confirmaron los rendimientos financieros generados, el 20 de abril de 2022, se reintegró el importe correspondiente a la TESOFE y también se canceló la cuenta bancaria; por lo tanto, el desfase de 3 días hábiles en el reintegro de esos recursos no es atribuible a la entidad fiscalizada.

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que no se efectuaron deducciones a los 1,731,094.0 miles de pesos del FISMDF pagados a los municipios en 2021, por lo que cada uno recibió el importe que le correspondió de acuerdo con lo determinado mediante la aplicación de la fórmula de distribución.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

6. El 23 de enero de 2021, la entidad fiscalizada publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, el Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, relativas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), entre los municipios del Estado de Tabasco, para el ejercicio 2021, mediante el cual difundió la fórmula de distribución de los recursos con su respectiva metodología, la justificación de cada elemento, así como la asignación monetaria y el calendario de ministraciones a los 17 municipios de la entidad.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución de los recursos 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; la ministración de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las fortalezas siguientes:

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- La Secretaría de Finanzas del Estado de Tabasco dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para administrar los recursos del FISMDF en 2021, la cual se notificó a la SHCP.

Distribución de los recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada formalizó con la SB el convenio y su respectivo anexo metodológico, para la distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios de la entidad, en el plazo establecido en la normativa.
- El cálculo y distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios de la entidad fue correcto y de conformidad con la fórmula, variables y los montos publicados en el convenio de distribución suscrito con la SB.

Transferencia y control de los recursos

- Existen mecanismos de control suficientes que garantizaron el pago oportuno y en las cantidades correctas, de los recursos del FISMDF a los municipios del estado, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, de conformidad con la normativa aplicable.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del FISMDF y los recursos reintegrados por los municipios en esa cuenta bancaria estatal, se reintegraron a la TESOFE en el plazo establecido en la normativa.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se publicó, en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el Acuerdo que contiene la distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios, la fórmula y su respectiva metodología con la justificación de cada elemento, así como la asignación monetaria y el calendario de ministración a los municipios para el ejercicio 2021, en el tiempo establecido en la normativa.

Otras actividades relacionadas con los procesos anteriores

- La entidad fiscalizada dispuso de un área encargada de las actividades relacionadas con la gestión y administración de los recursos del FISMDF, así como de un marco normativo que regula sus funciones y responsabilidades.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

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

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del Estado de Tabasco, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 1,731,094.0 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.

El Gobierno del Estado de Tabasco dispuso de mecanismos de control adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa respecto de la recepción, la distribución y el pago de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad.

Asimismo, cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que publicó la fórmula de distribución y su metodología, los montos distribuidos entre cada municipio, así como el calendario de ministraciones, en los plazos establecidos en la normativa.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Tabasco realizó una gestión adecuada del proceso de distribución y pago de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa.

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 del Estado de Tabasco.