

Gobierno del Estado de Aguascalientes

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

Auditoría De Cumplimiento: 2022-A-01000-19-0396-2023

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 396

Criterios de Selección

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece en consideración del mandato constitucional y legal de revisar los recursos federales transferidos a través del Ramo 33 a los estados y municipios.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, considera la revisión de las 32 entidades federativas, en función de ser un fondo con cobertura nacional, así como una dependencia de la Administración Pública Federal, que funge como coordinadora de ese Fondo.

Objetivo

Fiscalizar que la distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de la entidad federativa a los municipios, las deducciones efectuadas y el pago a los terceros correspondientes, se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, las leyes locales en la materia y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Se invita a conocer el Marco de Referencia de la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDf), documento descriptivo y estadístico que agrupa los aspectos generales de las fórmulas de distribución, así como el pago y transferencia de los recursos del FISMDf de la Secretaría de Bienestar a las 32 Entidades Federativas y de éstas a los Municipios, las cuestiones estratégicas para su revisión, los resultados de las auditorías efectuadas a la distribución de esos recursos, así como conclusiones y recomendaciones. Para su consulta, dar clic en el código QR siguiente:



Alcance

| | EGRESOS |
|---------------------------------|----------------|
| | Miles de Pesos |
| Universo Seleccionado | 380,213.0 |
| Muestra Auditada | 380,213.0 |
| 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) del ejercicio 2022, a los municipios de la entidad federativa, aportados por la Federación al Gobierno del Estado de Aguascalientes por 380,213.0 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que condicionan su gasto al cumplimiento de los objetivos previstos para los ocho fondos contenidos en esa ley; su monto se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, mediante el Ramo General 33.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, a su vez, es uno de los ocho fondos referidos. Esos recursos se otorgan a los municipios y a las alcaldías, en el caso de la Ciudad de México.

En la década de los noventa inició el proceso de descentralización hacia los gobiernos locales, que dio origen a la reforma de la LCF el 29 de diciembre de 1997, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1998, mediante la cual se incorporó el capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales”, que integraba cinco fondos para ser distribuidos entre los estados y municipios; entre ellos se encuentra el FAIS, compuesto por dos subfondos: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que no consideraba a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

Por su parte, la Ciudad de México y sus alcaldías fueron incorporadas al programa con la reforma a la LCF del 9 de diciembre de 2013, por lo que reciben estos recursos desde el ejercicio 2014. A partir de esa fecha se modificaron los nombres de ambos subfondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

El FISMDF tiene como objetivo financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en situación de 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 2022, se transfirieron a 2,454 municipios y a las 16 alcaldías.¹

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. Desde 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.

Los recursos del FISMDF constituyen 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 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 principalmente para apoyar la operación de las administraciones municipales y en conceptos como el pago de obligaciones financieras.

En 2022, el FISMDF representó, en promedio, el 13.9% 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 63.1%; en los de alto rezago social, el 55.1%; en los de rezago medio, el 41.5%; en los de rezago bajo, el 23.4%, en los de muy bajo rezago social, el 5.5% y para un municipio que no dispuso de grado de rezago, representó el 28.9%.²

La LCF establece, en su artículo 32, que el importe del FISMDF 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.

¹ No considera el municipio de Hueyapan, Morelos, ya que no recibió recursos del FISMDF debido a que, en el momento en que se efectuó la distribución de los recursos, tenía una controversia constitucional.

² Esos valores se determinaron con la información de 1,978 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 477 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, 190; Jalisco, 83; Oaxaca, 69; Zacatecas 22; Guerrero, 18; Chiapas y Chihuahua, 14 cada uno; Guanajuato, 12; Nuevo León y Sonora, 10 en cada uno; y el resto (35 municipios), en 11 estados.

En 2022, de acuerdo con la Cuenta Pública, los recursos aprobados del FISMDF fueron de 82,887,934.2 miles de pesos, lo que representó un incremento del 3.9%, en términos reales, respecto del asignado en 2021.

El Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Bienestar (SB), distribuye los recursos del FISMDF entre las entidades federativas, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. Esta fórmula garantiza el importe recibido por cada entidad federativa en el ejercicio 2013 y el incremento se 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, como se señaló anteriormente.

Por su parte, las entidades federativas realizan el cálculo para la distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios y alcaldías con la misma fórmula nacional, pero con una perspectiva de aplicación municipal. Este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

Los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros 10 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 5 días hábiles posteriores a su recepción del Gobierno Federal.³

Por la importancia, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consideró relevante la revisión del proceso de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías en su estrategia de fiscalización, 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 2022 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

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

1. La Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (SEFI) notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la cuenta bancaria productiva y específica habilitada para la recepción de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del ejercicio 2022.

En esa cuenta bancaria se administraron exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales, por concepto del FISMDF, los cuales

³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 48, último párrafo.

ascendieron a 380,213.0 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022 para este fondo, en el concepto de aprobado.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. El 23 de diciembre de 2021, el Gobierno del Estado de Aguascalientes envió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF entre los municipios del estado para su revisión y validación; ese día la DGDR validó la propuesta.

Mediante un oficio del 24 de enero de 2022, el Gobierno del Estado de Aguascalientes remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Aguascalientes el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, el mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y acciones para la planeación, operación y seguimiento, así como su anexo, en donde se establece la metodología, las fuentes de información, los mecanismos de distribución del FISMDF y los montos correspondientes a los municipios del estado, para llevar a cabo su formalización con las firmas correspondientes de la SB; cabe señalar que el Convenio se suscribió con fecha del 25 de enero de 2022.

3. La SEFI distribuyó, entre los 11 municipios de la entidad, el 100.0% de los recursos que se le asignaron en el ejercicio 2022 por concepto del FISMDF, los cuales ascendieron a 380,213.0 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación y seguimiento.

La aplicación de la fórmula de distribución del FISMDF fue correcta, por lo que los resultados se correspondieron con el cálculo efectuado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Transferencia y control de los recursos

4. Con la revisión de los estados de cuenta bancarios del FISMDF, las pólizas contables y los SPEI proporcionados por la SEFI, se verificó que, de enero a octubre de 2022, la SEFI pagó a los 11 municipios de la entidad 380,213.0 miles de pesos por concepto del FISMDF, los cuales tuvieron deducciones por 19,207.6 miles de pesos aplicadas a cuatro municipios de la entidad federativa, por lo cual se transfirió un monto neto de 361,005.4 miles de pesos, de manera ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias autorizadas por los municipios.

Los recursos del FISMDF pagados a los municipios se correspondieron con los obtenidos de la aplicación de los factores de distribución, y se les transfirieron el mismo día en que el fondo se pagó al Gobierno del Estado, por lo que no se generaron rendimientos financieros

en la cuenta bancaria, la cual quedó sin recursos al término del ejercicio y se canceló en enero de 2023.

5. Se verificó que, de mayo a octubre de 2022, se aplicaron deducciones con cargo en los recursos del FISMDF de cuatro municipios, por 19,207.6 miles de pesos, con el objeto de dar cumplimiento al pago de obligaciones financieras, lo cual no excedió el 25.0% de los recursos asignados a esos municipios, conforme a la normativa en la materia.

Las deducciones se autorizaron mediante la formalización de contratos de créditos simples adquiridos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), previa autorización del Congreso del Estado, con los decretos números 62, 64, 68 y 72, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 29 de diciembre de 2021.

En los contratos se estableció la obligación de destinar el monto de los créditos exclusivamente para financiar obras, acciones sociales básicas o inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria, en términos de los ordenamientos legales aplicables; asimismo, se contempló que mediante la formalización de un mandato especial irrevocable, la SEFI afectará y pagará a BANOBRAS, conforme a lo pactado.

En ese sentido, la SEFI aplicó deducciones a los municipios por 19,207.6 miles de pesos, y se los transfirió a BANOBRAS en los términos de los contratos, lo que se comprobó con la revisión de los estados de cuenta bancarios del fondo.

GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
DEDUCCIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FISMDF
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

| Concepto | Municipio | Monto |
|--|--------------------|-----------------|
| Crédito simple entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (BANOBRAS) y los municipios | Aguascalientes | 11,772.6 |
| | Calvillo | 3,674.7 |
| | Jesús María | 1,747.9 |
| | San José de Gracia | 2,012.4 |
| | TOTAL | 19,207.6 |

Fuente: Elaborado por la ASF con base en los estados de cuenta bancarios proporcionados por la SEFI.

Transparencia en la distribución de los recursos

6. El 31 de enero de 2022 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología para la distribución del FISMDF, para los municipios del estado de Aguascalientes, en el ejercicio fiscal 2022. Con la revisión de esa publicación se verificó que se difundió la fórmula de distribución del FISMDF y su respectiva metodología, la justificación de cada elemento, así como el calendario de

ministraciones; además, las cifras publicadas coincidieron con los importes pagados a los municipios.

Cabe señalar que, mediante un oficio del 8 de febrero de 2022, se remitió a la SB un ejemplar de esa publicación.

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 y pago del FISMDF a los municipios de la entidad federativa presentó las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la administración de los recursos del FISMDF del ejercicio 2022.

Distribución de los Recursos del FISMDF

- Se suscribió con la SB, en el plazo establecido por la normativa, 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 y seguimiento; así como su anexo.
- Los recursos del FISMDF se distribuyeron, entre los 11 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución aprobada, las variables, fuentes de información y los montos publicados en el Convenio y su anexo metodológico.
- Se identificaron manuales que establecieron los procesos operativos, los responsables, los mecanismos y los flujos para la distribución y el pago de los recursos; asimismo, existieron áreas encargadas de esos procesos.

Transferencia y Control de los Recursos

- Los recursos del FISMDF pagados a los municipios se correspondieron con los obtenidos de la aplicación de los factores de distribución y se les transfirieron el mismo día en que el fondo fue pagado al Gobierno del Estado.
- La cuenta bancaria del fondo quedó sin recursos al término del ejercicio 2022 y se canceló en enero de 2023.
- Las deducciones aplicadas a los recursos de los municipios del estado fueron debidamente justificadas y transferidas para el pago de los créditos contraídos.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

- El 31 de enero de 2022, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes la distribución del FISMDF entre los municipios, la fórmula y su respectiva metodología, con la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones.

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 de la entidad federativa, por parte del Gobierno del Estado de Aguascalientes; el importe auditado fue de 380,213.0 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para manejar los recursos del FISMDF por 380,213.0 miles de pesos, los cuales se distribuyeron, entre los 11 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables y las fuentes de información, las cuales se corresponden 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 y seguimiento, así como con su anexo metodológico, que el Gobierno del Estado formalizó con la Secretaría de Bienestar, en el plazo establecido por la normativa.

De los 380,213.0 miles de pesos pagados al estado, 361,005.4 miles de pesos se transfirieron a los municipios de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes; los 19,207.6 miles de pesos restantes correspondieron a deducciones efectuadas para el pago de los compromisos financieros contratados por cuatro municipios del estado con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

La cuenta bancaria del fondo cerró el ejercicio 2022 sin recursos y se canceló en enero de 2023. La entidad fiscalizada cumplió en tiempo y forma con las obligaciones en materia de transparencia, sobre la gestión del FISMDF.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Aguascalientes realizó una gestión adecuada de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los 11 municipios de la entidad federativa, así como en materia de transparencia del proceso.

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

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Transferencia del FISMDF a la entidad federativa.
2. Distribución de los recursos del FISMDF.
3. Transferencia y control de los recursos.
4. Transparencia en la distribución de los recursos.
5. Fortalezas y áreas de mejora.

1. Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

Verificar que la Federación enteró los recursos del FISMDF al Gobierno Estatal en una cuenta bancaria específica y productiva para su recepción y que el total transferido se correspondió con la cifra reportada para el concepto de aprobado en la CHPF 2022.

2. Distribución de los recursos del FISMDF

Comprobar que el Gobierno Estatal envió a la DGDR de la SB la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2022 para su revisión y validación, así como el Convenio y el Anexo firmados por los representantes del gobierno en la entidad federativa.

Constatar que se formalizó con la SB del “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’, a más tardar el 25 de enero de 2022.

Verificar que la entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios de la entidad federativa los recursos del FISMDF y, en su caso, los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva del fondo conforme a lo establecido en la LCF.

3. Transferencia y control de los recursos

Comprobar que el Gobierno Estatal transfirió a los municipios los recursos del FISMDF 2022, de conformidad con la normativa y que los rendimientos financieros generados les fueron pagados o, en su caso, reintegrados a la TESOFE en los tiempos previstos en la normativa.

Revisar que la entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE, los recursos presupuestales y los rendimientos financieros del FISMDF no ejercidos por los municipios y que fueron reintegrados, por esos órdenes de gobierno, en la cuenta bancaria productiva específica que el Gobierno Estatal habilitó para la administración de ese fondo.

Verificar que las deducciones realizadas a los municipios con cargo en el FISMDF están debidamente justificadas y documentadas; que no excedieron el 25.0% del importe asignado a los municipios, y que se efectuaron los pagos a los terceros correspondientes.

4. Transparencia en la distribución de los recursos

Verificar que la entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión la distribución del FISMDF a los municipios, la fórmula, su respectiva metodología, con la justificación de cada elemento y el calendario de ministraciones a los municipios, así como del envío a la DGDR de un ejemplar de esa publicación.

Revisar que las cifras publicadas por el Gobierno del Estado se correspondieron con las del Convenio suscrito con la SB.

5. Fortalezas y áreas de mejora

Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene el Gobierno Estatal respecto de los procesos de cálculo, distribución, ministración y las deducciones correspondientes de los recursos del FISMDF.

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (SEFI).