

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023

GASTO FEDERALIZADO

INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Fondo de Infraestructura Social para las Entidades

Marco de Referencia

MR-FISE

Consulta del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado:

Se invita a conocer el Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado, plataforma interactiva ciudadana para conocer los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado. En este Laboratorio podrá consultar, comparar y obtener datos estadísticos de una manera ágil, sencilla e interactiva respecto a la asignación, ministración y ejecución de éste y los diversos fondos y programas del gasto federalizado fiscalizados en la revisión de la Cuenta Pública 2023, así como los principales resultados de su fiscalización. Para su consulta, dar clic en el vínculo siguiente:

https://www.asf.gob.mx/Section/363_TabCtrlGasto

Índice

Acrónimos	7
Presentación	9
CAPÍTULO I	11
ASPECTOS GENERALES DEL FONDO	11
ANTECEDENTES	11
ESPECIFICACIONES GENERALES DEL FONDO	15
CONSIDERACIONES PRESUPUESTARIAS	18
IMPORTANCIA DEL FONDO EN EL SECTOR	19
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (TMCA)	22
IMPORTANCIA DEL FAIS EN EL SECTOR	23
IMPORTANCIA DEL FONDO EN EL GASTO FEDERALIZADO	24
CAPÍTULO II	25
CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO	25
ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN	25
OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS	26
CRITERIOS DE SELECCIÓN	26
PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA	26
MARCO JURÍDICO	29
FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES	30
CAPÍTULO III	31
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO	31
NÚMERO DE AUDITORÍAS	31
UNIVERSO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	31
OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS	31
MONTO POR ACLARAR Y RECUPERACIONES OPERADAS	32
ERRORES Y OMISIONES DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA	33
PRINCIPALES OBSERVACIONES VINCULADAS CON EL MONTO POR ACLARAR	34
PRINCIPALES OBSERVACIONES NO RELACIONADAS CON IMPACTO ECONÓMICO	34
CAPÍTULO IV	37
EJERCICIO Y DESTINO DE LOS RECURSOS	37
EJERCICIO DEL GASTO	37
DESTINO DE LOS RECURSOS	39

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO 41
TRANSPARENCIA DEL EJERCICIO, DESTINO Y RESULTADOS EN LA GESTIÓN DEL FONDO 41
BUEN GOBIERNO 42
CAPÍTULO V..... 45
RECURRENCIA DE LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS 45
ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RAÍZ DE LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES..... 45
CONCLUSIONES 46
RECOMENDACIONES 47
RECOMENDACIONES SOBRE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS..... 47

Acrónimos

ASF

Auditoría Superior de la Federación.

CDMX

Ciudad de México.

CFF

Código Fiscal de la Federación.

CONAC

Consejo Nacional de Armonización Contable.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DH

Denuncia de Hechos.

DJP

Denuncia de Juicio Político.

DOF

Diario Oficial de la Federación.

FAIS

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

FISE

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.

FAISMUN

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

FORTAMUN

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

ISR

Impuesto Sobre la Renta.

IVA

Impuesto al Valor Agregado.

LAASSP

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

LCF

Ley de Coordinación Fiscal.

LDFEFM

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

LFRCF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

LFPRH

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LGCG

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

LOPSRM

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

MDP

Millones de Pesos.

MICI

Marco Integrado de Control Interno.

MIDS

Matriz de Inversión para el Desarrollo Social.

PAAF2023

Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2023.

PEF

Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEFCF

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

PO

Pliego de Observaciones.

PND

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

PRAS

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

R

Recomendación.

RFP

Recaudación Federal Participable.

SA

Solicitud de Aclaración.

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SNF

Sistema Nacional de Fiscalización.

SRFT

Sistema de Recursos Federales Transferidos.

TESOFE

Tesorería de la Federación.

TMCA

Tasa Media de Crecimiento Anual.

ZAP

Zona de Atención Prioritaria.

ZAPR

Zona de Atención Prioritaria Rural.

ZAPU

Zona de Atención Prioritaria Urbana.

Presentación

El objetivo de este documento es dar a conocer los hallazgos más relevantes de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2023, realizada al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su vertiente: Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) resaltando aspectos como su asignación, distribución, ejercicio y aplicación, y presentando los aspectos sustantivos del fondo, para contribuir al conocimiento de su importancia y que sea considerado para apoyar a la toma de decisiones en las estrategias gubernamentales.

En los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) comenzó a aplicar mejoras en las estrategias de fiscalización al gasto federalizado, a través de la implementación de nuevas técnicas de auditoría y la incorporación de nuevas tecnologías en sus procesos de fiscalización, impulsando una revisión que favorece el incremento en la cobertura de los entes ejecutores y el alcance de los recursos ejercidos por los entes fiscalizados, por la importancia del fondo y de la población objetivo a la que están dirigidos dichos recursos.

Este documento concentra los principales resultados de las auditorías efectuadas por la ASF al FISE en el marco de la Segunda Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2023.

En el primer capítulo, se citan las generalidades del fondo tales como los antecedentes, las especificaciones generales, las consideraciones presupuestarias, la importancia del fondo en el sector, la tasa media de crecimiento anual y la importancia financiera e impacto presupuestal.

En el segundo capítulo, se presenta la estrategia de fiscalización para la revisión del fondo, el objetivo de las auditorías, los criterios de selección, los procedimientos de auditoría, el marco jurídico aplicable y el fundamento legal de la ASF para promover acciones.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se describen los principales resultados de la fiscalización; número de auditorías; universo y alcance; observaciones formuladas y las acciones promovidas; monto por aclarar y recuperaciones operadas; principales observaciones vinculadas con el monto por aclarar; análisis de la causa raíz de las irregularidades, y las principales observaciones no relacionadas con el monto por aclarar.

En el cuarto capítulo, se muestra el ejercicio y destino de los recursos del fondo, la evaluación del control interno de los entes fiscalizados, transparencia en el ejercicio, destino y resultados de los recursos del fondo, así como el apartado del buen gobierno.

En el quinto, y último capítulo, se presenta el análisis de la recurrencia de las irregularidades identificadas en las auditorías realizadas, así como las conclusiones, recomendaciones generales y modificaciones legislativas.

CAPÍTULO I.

ASPECTOS GENERALES DEL FONDO

ANTECEDENTES

El proceso de descentralización de recursos económicos del gobierno central hacia los gobiernos locales en 1992 tuvo como uno de los aspectos más importantes la creación por parte del Gobierno Federal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para instrumentar la política social y coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y municipales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país, acciones que se realizaban con recursos del Ramo 26 “Solidaridad y Desarrollo Regional” que después se nombraría “Superación de la Pobreza”; este ramo prevaleció con el nombre de “Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza” hasta el ejercicio presupuestal de 1997.

Con la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la creación del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998, se inició el proceso de descentralización del gasto público federal que tuvo su origen un año antes.

A fin de descentralizar las responsabilidades, los recursos humanos, materiales y, a raíz de una serie de reformas y acciones, se integró el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” con los programas y recursos que anteriormente se ejercían mediante los Ramos 12, 25 y 26.

En la propuesta original del Ejecutivo Federal para la creación del Capítulo V de la LCF, se consideraban únicamente tres fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en:
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE), y
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

La propuesta original del Ejecutivo Federal contemplaba la creación del “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal”, denominación que se cambió por “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura

Social” donde se integraron además dos fondos: uno destinado para atender a los municipios, el “Fondo para la Infraestructura Social Municipal”, y otro para los estados, el “Fondo para la Infraestructura Social Estatal”.

Así surgió el FAIS, como un fondo de transferencias condicionadas en su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establecen que los recursos sean destinados al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), creadas por la SEDESOL, ahora Secretaría de Bienestar.

Para cumplir con dichas premisas, actualmente el FAIS se subdivide en:

- Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISMUN).

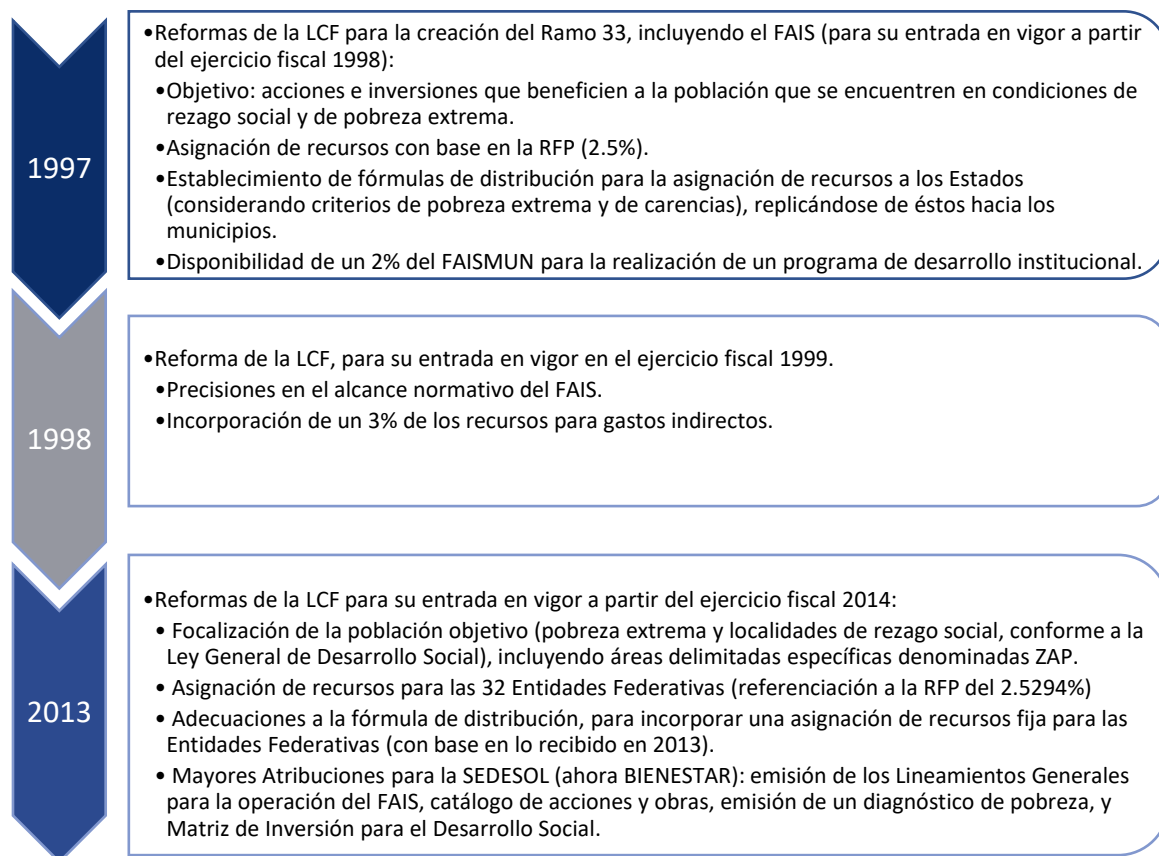
Desde 1998, quedó establecido para el FAIS que los tipos de obras, acciones sociales e inversiones para el abatimiento de la pobreza y el rezago social son aquellas que se realicen y se comprendan en los rubros siguientes:

- Agua potable
- Alcantarillado
- Drenaje y letrinas
- Urbanización municipal
- Electrificación rural y de colonias pobres
- Infraestructura básica del sector salud
- Infraestructura básica del sector educativo
- Mejoramiento de vivienda
- Mantenimiento de Infraestructura

Resulta importante señalar que, desde los orígenes del fondo hasta la reforma de la LCF de 2013, el porcentaje de referencia a la Recaudación Federal Participable (RFP) para su determinación, se constituía con un 0.303% para la parte relativa al FISE y un 2.197% para lo concerniente al FAISMUN (en suma, el FAIS

representaba el 2.5% de la RFP). Con la entrada en vigor de las reformas del 2014, el porcentaje de referencia se incrementó para quedar en 0.3066% para el FISE y un 2.2228% para el FISMDF, que da un total de 2.5294% de la RFP para el FAIS en su conjunto, a fin de dar paso a la incorporación como beneficiario de este fondo al entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) sin afectar al resto de las entidades federativas, lo que significó dejar atrás la implicación jurídica de que durante el periodo 1997-2013 sólo los estados recibían estos recursos, otorgándose a partir de 2014 y de manera permanente recursos del FAIS ahora a la Ciudad de México (en donde por sus características de organización político administrativas, establecidas desde la Constitución, el entonces Distrito Federal era una entidad federativa mas no un estado).

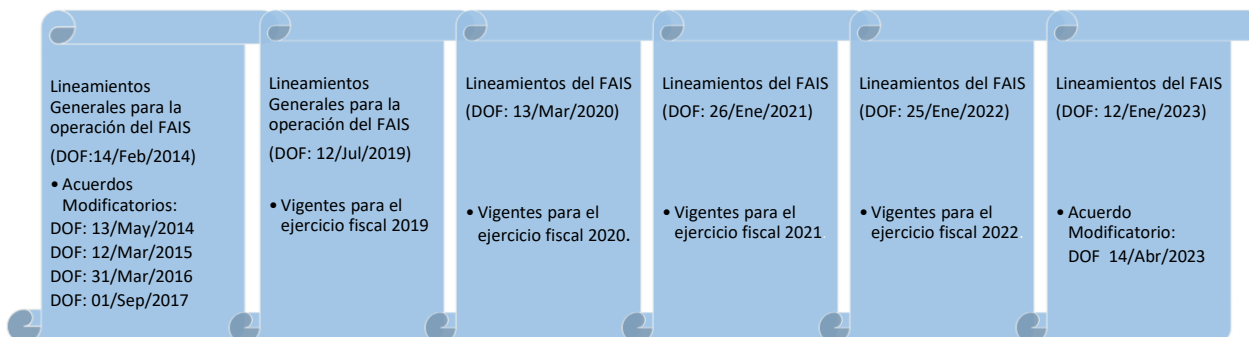
EVOLUCIÓN DEL FAIS



Las reformas de la LCF publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de diciembre de 2013 significaron un cambio importante en la forma del ejercicio y aplicación de los recursos del FAIS, ya que implicaron que la instancia coordinadora del fondo, la entonces SEDESOL, ahora Secretaría de Bienestar, emitiera los Lineamientos Generales para la operación del FAIS.

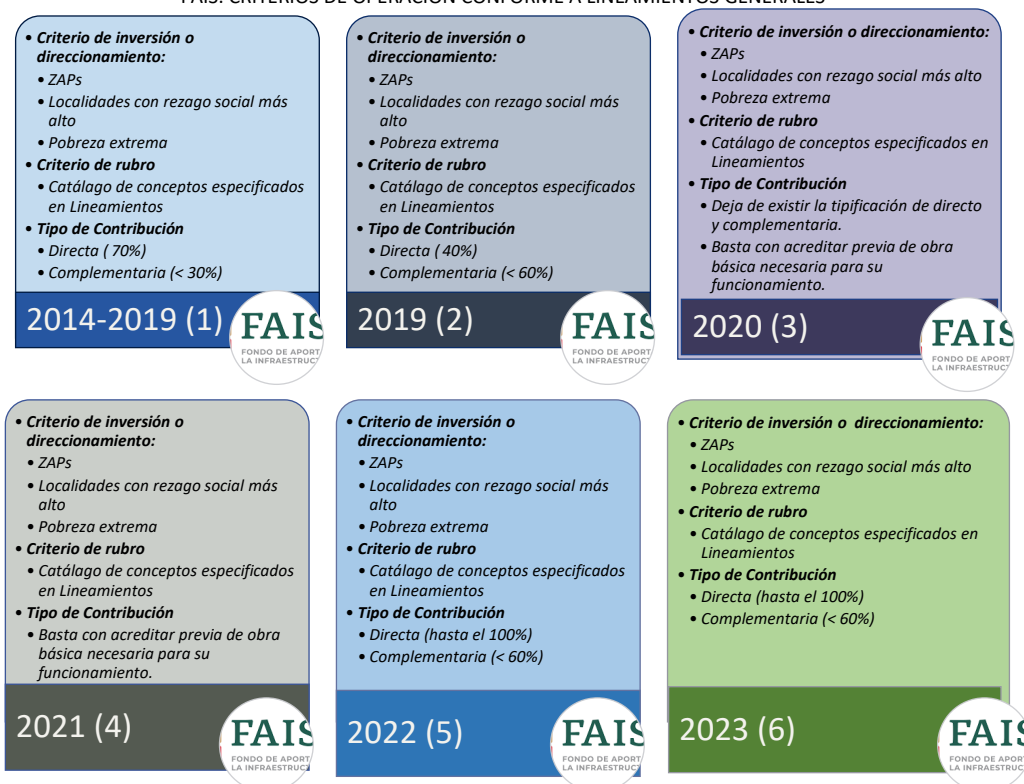
Los Lineamientos Generales para la operación del FAIS permiten establecer los mecanismos, procedimientos y responsabilidades que deben observar los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México para la eficaz y eficiente planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación

del FAIS, en sus dos componentes. Es de mencionar que los Lineamientos Generales para la operación del FAIS han estado sujetos a adecuaciones por parte de la instancia coordinadora federal, con el fin de precisar algunos aspectos relevantes para la aplicación, ejercicio y el direccionamiento de recursos del FAIS.



Ahora bien, para la consecución de los objetivos del FAIS, sus Lineamientos y diversos criterios concurrentes, han enfrentado algunas modificaciones en su composición, o como se puede observar para el caso de 2023, en el alcance particular de alguno de ellos:

FAIS: CRITERIOS DE OPERACIÓN CONFORME A LINEAMIENTOS GENERALES*



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SEDESOL (ahora Secretaría de BIENESTAR).

*Lineamientos Generales para la operación del FAIS vigentes para los ejercicios fiscales 2014 a 2023.

1/ Se refiere a los Lineamientos Generales para el ejercicio 2014, modificado mediante diversos acuerdos en subsecuentes ejercicios fiscales.

2/ Lineamientos que entraron en vigor a partir de julio de 2019. 3/ Lineamientos que entraron en vigor a partir de marzo 2020.

4/ Lineamientos que entraron en vigor a partir de enero 2021. 5/ Lineamientos que entraron en vigor a partir de enero 2022.

6/ Lineamientos que entraron en vigor a partir de enero 2023.

Por otra parte, a raíz de las reformas de 2013 y de la publicación de los Lineamientos Generales para la operación del FAIS, se creó la herramienta denominada Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), la cual permite sistematizar la información del desarrollo de obras y proyectos, al mismo tiempo que busca apoyar a las entidades federativas y a los municipios a reportar su planeación de proyectos de obras y acciones e identificar la incidencia de los mismos en los indicadores de situación de pobreza y rezago social.

A más de veinte años de la creación del FAIS, no se puede dejar de mencionar su importancia en la reducción de las carencias de la población objetivo del fondo, aunque si bien el combate a la pobreza y el rezago social ha mostrado mejoras, éstos continúan incidiendo de manera importante en todo el país.

La Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 36, contempla las carencias sociales para efectos de la definición, identificación y medición de la pobreza, y en donde se contemplan las siguientes: rezago educativo promedio en el hogar, carencias por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por la calidad y espacios de la vivienda, carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación, queda constatado que existe un espacio importante de acciones de política pública para su mitigación y mejora de condiciones.

De ahí que el fondo desempeña un papel trascendental en la política social pública; su aplicación permite fortalecer y mejorar los mecanismos para lograr un mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objetivo, quien a su vez demanda conocer los resultados del ejercicio y destino de estos recursos en términos de su beneficio, así como la distribución actual de los mismos, y el cumplimiento de los objetivos y las metas.

La fiscalización del FAIS es crucial, y el trabajo que realiza la ASF año con año sobre la evaluación de la gestión del fondo ha mostrado las fortalezas y debilidades de los gobiernos locales en la operación de éste, y en algunas situaciones, los escasos resultados, la poca eficacia y eficiencia para atender las necesidades de la población con mayores carencias sociales y la nula transparencia en el ejercicio de los recursos.

ESPECIFICACIONES GENERALES DEL FONDO

En el ejercicio fiscal 2023, los recursos del FAIS fueron asignados en el PEF bajo la clave de programa presupuestario 1003 para el FISE dentro del Ramo 33, que tienen como unidad responsable a la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, como se ha descrito anteriormente, están sujetos a los objetivos y distribución establecidos en la LCF, así como en los mecanismos y procedimientos establecidos en los Lineamientos del FAIS vigentes para 2023.

Por las propias características de los recursos del Ramo 33, para efectos de la transferencia de este fondo a las entidades federativas, no se encuentran condicionadas sus ministraciones de recursos a la suscripción de

convenios, los cuales se realizan en partes iguales durante los primeros 10 meses del año, conforme lo establecido en la LCF.

Otra característica intrínseca del FAIS es que su asignación anual de recursos en el PEF toma como referencia la Recaudación Federal Participable (RFP) que se estime en el paquete presupuestario del año correspondiente. Para contextualizar lo anterior, sólo 4 de los 8 Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” cuentan con esta referenciación a la RFP: el FAIS, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); en tanto que la asignación de recursos del resto de los fondos de dicho ramo depende de la determinación y aprobación de recursos que se realice desde la Cámara de Diputados con base en los elementos señalados por la LCF.

Para el direccionamiento en la aplicación de los recursos del FISE por parte de las entidades federativas, las ZAP son un pilar importante ya que, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, son: *“las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social”*.

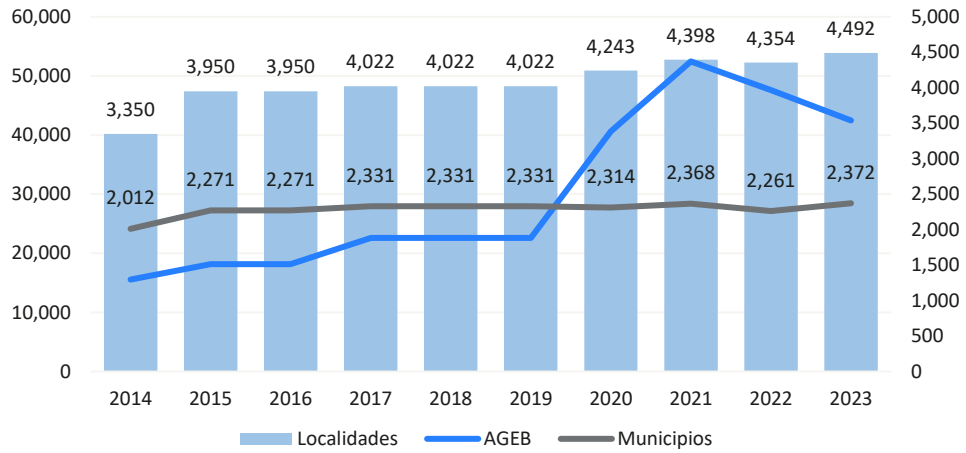
Dicho artículo, a su vez, establece que su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de la Política de Desarrollo Social que dicha ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social. Asimismo, el artículo 29 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social establece que la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) es la que está facultada para determinar anualmente dichas ZAP.

Las ZAP, a su vez, se dividen en dos tipos: Urbanas (ZAPU) y Rurales (ZAPR).

Para efectos del ejercicio de recursos del FAIS durante 2023, el Decreto que contiene la relación de ZAP aplicables, que fue publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2022, desglosó las ZAPU en 42,489 Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) urbanas en 4,492 localidades urbanas de 2,372 municipios y las ZAPR en 1,319 municipios que se encuentran en 32 entidades federativas.

Para el caso de las ZAPU, la publicación del Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para 2023 contempla un cambio marginal de decremento en la cantidad de AGEBS del 10.7%, al pasar de 47,596 en 2022 a 42,489 para 2023, y las localidades que las integran aumentaron a un número mayor de municipios en el ámbito nacional, al pasar de 2,261 municipios en 2022 a 2,372 en 2023; con esto se determina un aumento en el potencial de receptores de los recursos del fondo en el año 2023.

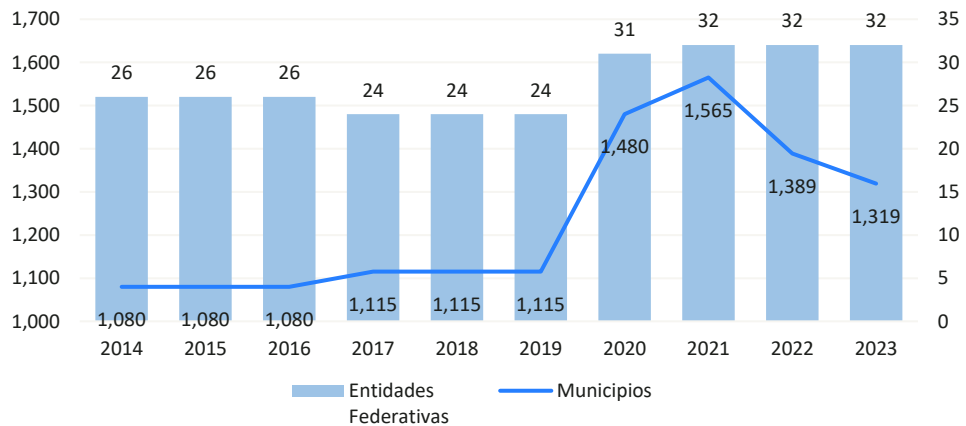
ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIAS URBANAS
2014-2023
(Unidades)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Declaratorias de Zonas de Atención Prioritaria 2014-2023.

Por su parte, respecto de las ZAPR, en dicha publicación igualmente se presentó un decremento en la determinación de potenciales receptores para el ejercicio fiscal 2023, que, de manera comparativa con el periodo 2014-2023, significó su concentración en la totalidad de las entidades federativas, como resultado de los cambios en el contexto normativo que, en 2018, actualizó la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.

ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIAS RURALES
2014-2023
(Unidades)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Declaratorias de Zonas de Atención Prioritaria 2014-2023.

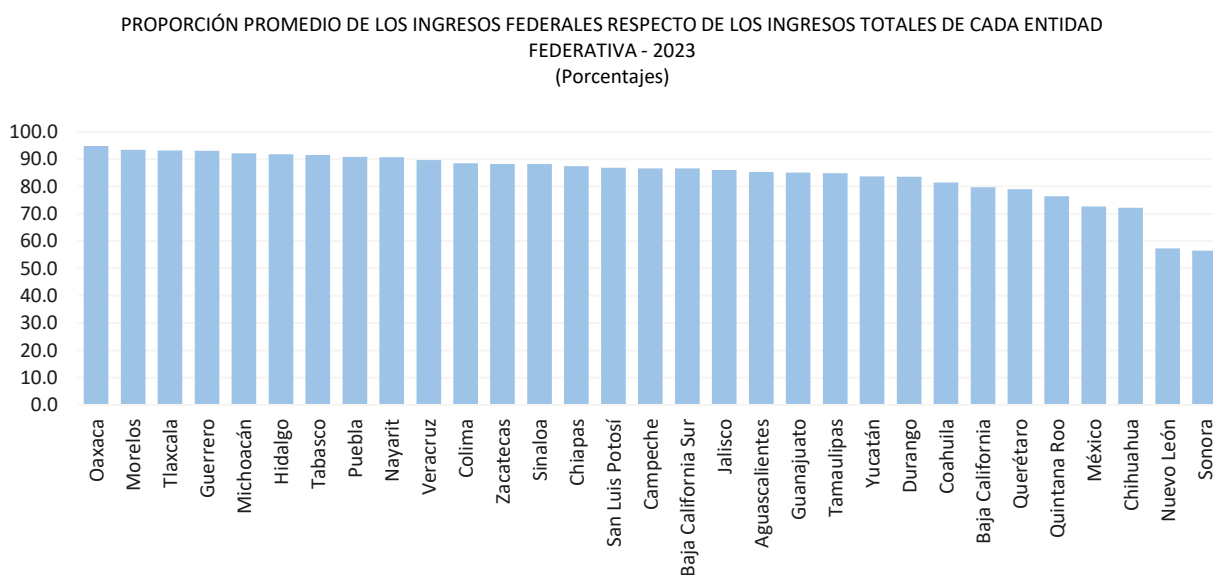
Finalmente, conviene destacar que la ASF, como órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados, tiene a su cargo la revisión de los recursos federales, incluyendo aquéllos que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México de conformidad con el artículo

79, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 49, fracciones III y IV, establece que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los fondos de aportaciones federales (señalados en el artículo 25 de la citada Ley) corresponde a la ASF en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFC).

Así, la ASF es la autoridad competente que de manera exclusiva tiene a su cargo realizar la fiscalización de los recursos de los fondos de aportaciones federales, entre los cuales queda comprendido el FAIS (tanto para FISE como para FAISMUN), a fin de verificar que su ejercicio y ejecución (incluyendo la revisión del manejo, custodia y aplicación de éstos) se apegan a las disposiciones legales correspondientes.

CONSIDERACIONES PRESUPUESTARIAS

De acuerdo con la información disponible del apartado “Estadística de finanzas públicas estatales y municipales” correspondiente a 2023, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las finanzas públicas de las entidades federativas presentan una dependencia de los recursos federales, lo que significa una clara presión en cuanto a la diversificación de riesgos exógenos, en el actuar de los gobiernos estatales, así como un margen acotado de la determinación de un cambio de políticas públicas de financiamiento locales.

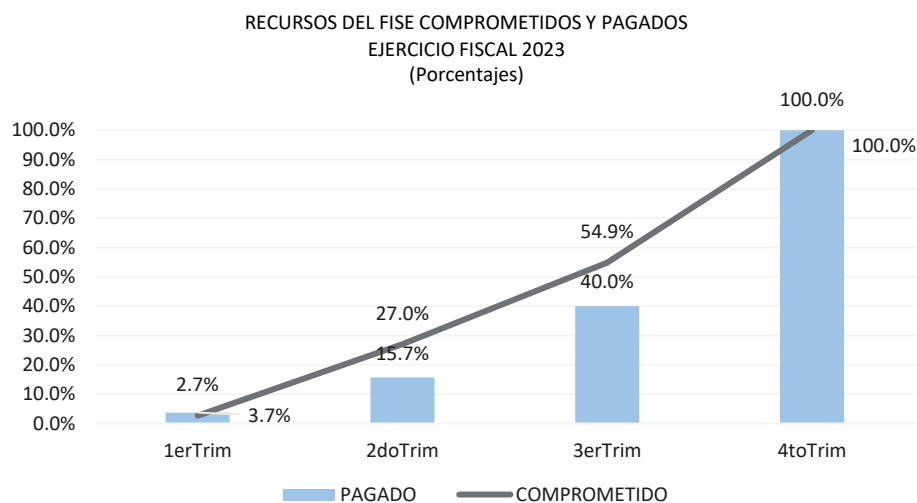


FUENTE: Elaborado por la ASF con la "Estadística de finanzas públicas estatales y municipales", INEGI.

Ahora bien, dentro de la estructura del FISE para efectos de la aplicación y ejecución de sus recursos, adicionalmente a los criterios concurrentes (de direccionamiento y de rubro) determinados por los Lineamientos del FAIS, permite:

- Hacer uso de hasta un 3% para gastos indirectos, mismos que incluyen: la verificación y seguimiento de obras y acciones que se realicen con los recursos del FISE; la realización de estudios y evaluación de proyectos contenidos en el catálogo de acciones establecido en el Manual de usuario y operación de la MIDS.

De acuerdo con la información del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de la SHCP, en el ámbito nacional, el uso del FISE por parte de las entidades federativas tuvo un comportamiento con las características siguientes:



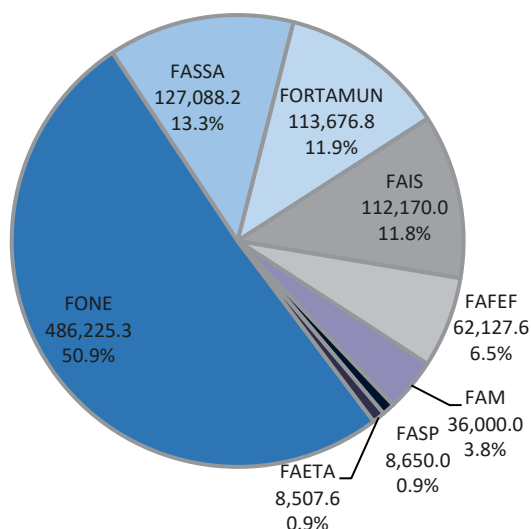
FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Sistema de Recursos Federales Transferidos de la SHCP.

IMPORTANCIA DEL FONDO EN EL SECTOR

Los recursos del FAIS son parte de las aportaciones federales transferidas, y ocupan el cuarto lugar en cuanto a importancia financiera en el Ramo 33, representando el 11.8% del monto total aprobado para 2023, constituye una fuente destacada de recursos para apoyar al fortalecimiento de las finanzas de las entidades federativas y los municipios por medio de la creación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura pública.

Asimismo, se puede apreciar que sólo se encuentra en importancia financiera debajo del FONE, que equivale al 50.9%, el FASSA con el 13.3%, y el FORTAMUN, con el 11.9%, como se muestra en el gráfico siguiente:

IMPORTANCIA DEL FISE EN EL RAMO 33
Monto ejercido Cuenta Pública 2023
(Millones de pesos y Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta Pública 2023 del Gobierno Federal.

De acuerdo con la LCF, los recursos del FAIS se determinarán anualmente en el PEF por un monto equivalente al 2.5294% de la RFP; del total que se determine, el 0.3066% corresponderá al FISE; en ese sentido, el importe asignado a este último para el ejercicio fiscal 2023 fue de 13,623.1 mdp, y de éstos, en 6 entidades se concentró el 58.4% del mismo. Las que tuvieron los mayores importes asignados fueron Chiapas con el 15.4%, Veracruz de Ignacio de la Llave con el 10.0%, Oaxaca con el 8.8%, Estado de México con el 8.5%, Guerrero con el 8.3% y Puebla con el 7.4%, como se muestra a continuación:

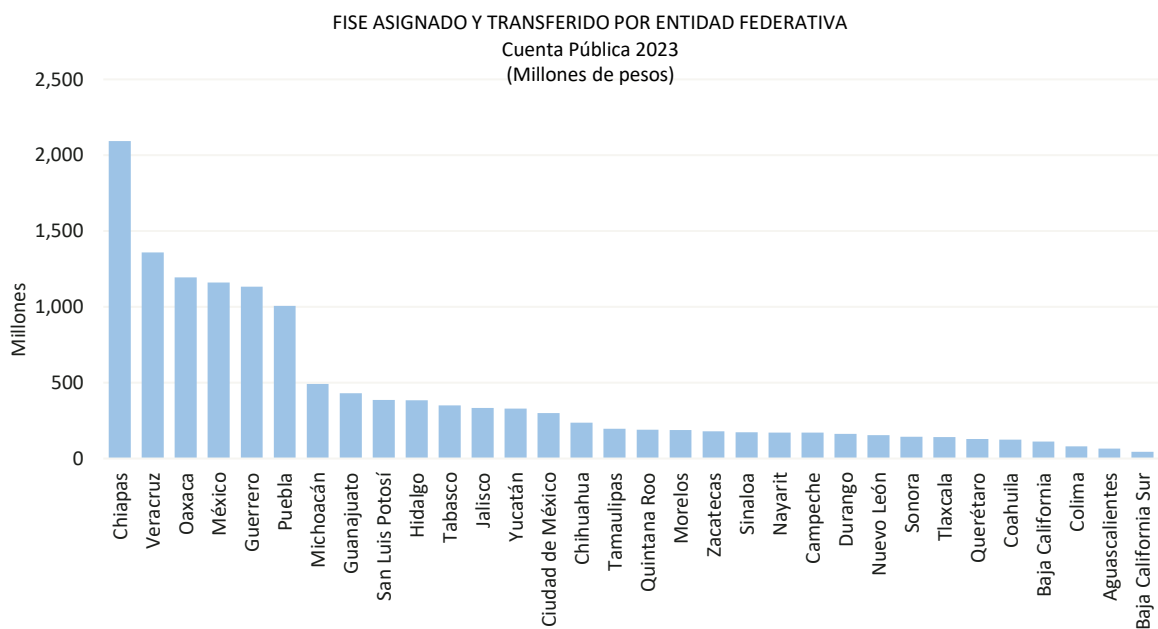
DISTRIBUCIÓN DEL FISE POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad	Programado	Porcentaje
Chiapas	2,093.9	15.4
Veracruz de Ignacio de la Llave	1,358.3	10.0
Oaxaca	1,195.0	8.8
México	1,160.9	8.5
Guerrero	1,134.2	8.3
Puebla	1,006.8	7.4
Michoacán de Ocampo	491.8	3.6
Guanajuato	429.9	3.2
San Luis Potosí	386.1	2.8
Hidalgo	384.9	2.8
Tabasco	349.3	2.6
Jalisco	334.3	2.5
Yucatán	328.5	2.4

Continúa...

Entidad	Programado	Porcentaje
Ciudad de México	298.6	2.2
Chihuahua	235.4	1.7
Tamaulipas	195.3	1.4
Quintana Roo	190.6	1.4
Morelos	187.1	1.4
Zacatecas	179.2	1.3
Sinaloa	174.0	1.3
Nayarit	170.5	1.3
Campeche	169.9	1.2
Durango	162.0	1.2
Nuevo León	153.0	1.1
Sonora	144.4	1.1
Tlaxcala	142.2	1.0
Querétaro	129.6	1.0
Coahuila de Zaragoza	123.9	0.9
Baja California	111.0	0.8
Colima	79.5	0.6
Aguascalientes	65.1	0.5
Baja California Sur	44.3	0.3
ASF	13.6	0.1
Total	13,623.1	100

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023.

TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (TMCA)

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023 se asignaron para el FISE 13,623.1 mdp que significaron el 1.4% de los recursos del Ramo 33, en tanto que el monto que les correspondió y se les transfirió a las entidades federativas fue de 13,609.5 mdp.

En la información de la Cuenta Pública correspondiente a los ejercicios fiscales de 2000 a 2023, se observó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del 8.5 % en los recursos del FISE, al pasar de 1,938.0 mdp en el año 2000 a 13,609.5 mdp en 2023; sin embargo, al descontar el efecto inflacionario durante dicho periodo, la TMCA se ubicó en 3.9%. Es importante destacar que, los recursos asignados al ejercicio fiscal 2023 tuvieron una variación porcentual respecto de los recursos del ejercicio fiscal 2022 de 19.2% y de 12.9% si descontamos el efecto inflacionario, como se muestra a continuación:

ASIGNACIÓN DEL FISE EN EL PERIODO 2000-2023

(Millones de pesos y porcentajes)

Cuenta de la Hacienda Pública Federal	Precios corrientes	Variación Porcentual	Precios constantes**	Variación Porcentual real**
2000	1,938.0		5,390.9	
2001	2,310.6	19.2	6,042.6	12.1
2002	2,640.2	14.3	6,573.8	8.8
2003	2,706.7	2.5	6,446.3	-1.9
2004	2,849.6	5.3	6,482.7	0.6
2005	3,228.7	13.3	7,063.4	9.0
2006	3,452.4	6.9	7,288.3	3.2
2007	3,864.8	11.9	7,847.6	7.7
2008	4,641.6	20.1	8,965.4	14.2
2009	4,833.5	4.1	8,866.4	-1.1
2010	5,016.0	3.8	8,834.0	-0.4
2011	5,631.0	12.3	9,590.3	8.6
2012	5,999.3	6.5	9,814.1	2.3
2013	6,434.6	7.3	10,140.2	3.3
2014	7,019.9	9.1	10,635.2	4.9
2015	7,091.4	1.0	10,458.9	-1.7
2016	7,444.9	5.0	10,679.0	2.1
2017	8,160.1	9.6	11,038.0	3.4
2018	8,886.4	8.9	11,459.0	3.8
2019	10,072.7	13.3	12,533.1	9.4
2020	10,396.3	3.2	12,510.8	-0.2
2021	10,276.5	-1.2	11,700.9	-6.5

Cuenta de la Hacienda Pública Federal	Precios corrientes	Variación Porcentual	Precios constantes**	Variación Porcentual real**
2022	11,433.1	11.3	12,065.1	3.1
2023	13,623.1	19.2	13,623.1	12.9
Tasa media de crecimiento anual *		8.5		3.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2000- 2023

Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras

*TMCA= $(\text{Valor Final} / \text{Valor Inicial})^{1 / (\text{Año Final} - \text{Año Inicial})} - 1$

**Deflactor = INPC promedio enero diciembre de cada año; año base 2023.

IMPORTANCIA DEL FAIS EN EL SECTOR

Con los recursos del FAIS, los gobiernos locales pueden contribuir a la disminución de algunas carencias sociales relacionadas con la educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos de la población que habita en sus comunidades.

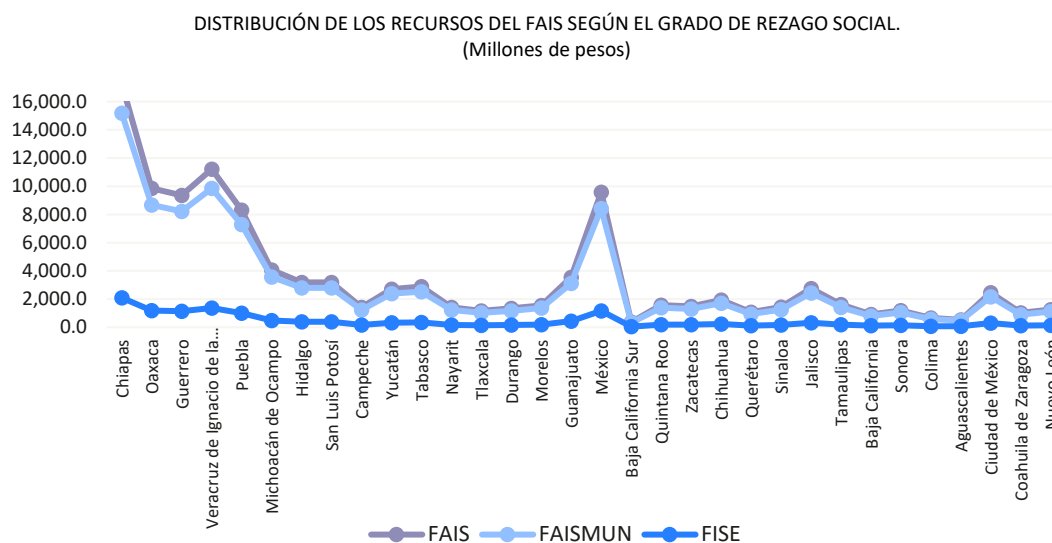
Por lo que de las dos vías de distribución de los recursos del FAIS, el FISE, para las entidades federativas, y el FAISMUN, para los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, la que reviste particular atención es la municipal, ya que el municipio es el orden de Gobierno donde se manifiestan las necesidades más sentidas de la sociedad, las cuales repercuten en los derechos de las personas y se convierten en un eje elemental para la creación de políticas públicas.

De acuerdo con el Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza, y el Análisis de la Población en situación de Pobreza Extrema, publicados en el mes de agosto de 2023 y 2024, respectivamente, por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre 2018 y 2022, el porcentaje de la población en situación de pobreza a nivel nacional pasó de 41.9% a 36.3%, lo que representó una disminución de 5.1 millones de personas, es decir, pasó de 51.9 a 46.8 millones de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, de esta población, el 33.1% se ubica dentro de las zonas rurales y el 66.9% en zonas urbanas como resultado de la alta concentración demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas.

En esto radica su importancia estratégica para el estado mexicano que encabeza los esfuerzos para mejorar las condiciones de bienestar de la población en pobreza extrema e incrementar la cobertura de atención en los renglones de infraestructura social básica, particularmente en aquellas zonas en donde se detectan los mayores déficits de atención en la materia y emprender las acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de atender a los sectores más vulnerables de la población, bajo la premisa “Ante todo, primero los pobres”, de los tres ejes rectores para atender la pobreza: 1) Erradicar la corrupción, 2) Construir un país con bienestar y 3) Detonar el crecimiento económico.

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2023, las 32 entidades Federativas recibieron para el FISE 13,623.1 mdp, monto que significó el 1.4% del gasto canalizado por medio del Ramo 33.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, las entidades federativas que cuentan con mayor población en pobreza o rezago social son las que reciben una cantidad mayor de estos recursos, y que se refleja en el peso que representa el mismo en sus finanzas locales.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2023.

IMPORTANCIA DEL FONDO EN EL GASTO FEDERALIZADO

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2023, el importe ejercido al gasto federalizado ascendió a 2,400,381.6 mdp, de los cuales, el Gasto Federalizado Programable representó el 52.1% con un importe de 1,251,466.8 mdp, y el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” representó el 39.8% del Gasto Federalizado con un importe de 954,445.6 mdp. Durante 2023, fueron ejercidos recursos del FISE por 13,623.1 mdp, que significaron el 0.6% del Gasto Federalizado, el 1.1% del Gasto Federalizado Programable y el 1.4% del Ramo General 33, como se muestra a continuación:

FISE: IMPORTANCIA DEL FONDO VS EL GASTO FEDERALIZADO

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2023

(Millones de pesos y porcentajes)

CONCEPTO	Ejercido 2023	% vs Gasto Federalizado	% vs Gasto Federalizado Programable	% vs Ramo General 33
GASTO FEDERALIZADO	2,400,381.6	100		
Gasto Federalizado Programable	1,251,466.8	52.1	100.0	
Ramo General 33	954,445.6	39.8	76.3	100.0
FISE	13,623.1	0.6	1.1	1.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2023 de la SHCP. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>

CAPÍTULO II

CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO

ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN

De acuerdo con el artículo 79, quinto párrafo, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 49, cuarto párrafo, fracción III, señala que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los Fondos a que se refiere el Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” de dicha Ley, corresponde a la ASF en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En ese sentido, para la revisión de estos recursos en la Cuenta Pública 2023, la estrategia de fiscalización definida por la ASF consideró auditorías para las materias siguientes:

- La distribución, liquidación y pago de las Aportaciones Federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) a las entidades federativas y a sus municipios, por medio de 32 auditorías, una a cada entidad federativa.
- Se revisó la gestión financiera de los recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) mediante 32 auditorías, una a cada entidad federativa, a fin de evaluar que dichos recursos se destinaron a los conceptos y partidas previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, conforme a los Lineamientos del FAIS.
- Asimismo, como parte de la estrategia de fiscalización, en estas auditorías al FISE se verificó el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, y se aplicaron pruebas de auditoría sobre actos de gasto en particular, desarrollando procedimientos específicos para evaluar la contratación de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, su ejecución y pago, así como la verificación física de las obras y acciones.

OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS

El objetivo de las auditorías del FISE realizadas a las entidades federativas fue:

- Fiscalizar que las operaciones financiadas con los recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades se realizaron de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023 y demás disposiciones jurídicas aplicables.

CRITERIOS DE SELECCIÓN

En la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 (PAAF2023) se atendieron criterios generales y particulares de la normativa institucional de la ASF y se consideró la importancia estratégica, la pertinencia, la inversión asignada (importancia financiera) y la factibilidad de su realización. Asimismo, se atendió la representatividad, la trascendencia estratégica y la cobertura en el ejercicio y aplicación del FISE.

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece al mandato constitucional y legal de revisar los recursos federales transferidos a través del Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” a los estados y municipios. En ese sentido, la estrategia de fiscalización al FISE considera la revisión de las 32 entidades federativas, en función de ser un fondo con cobertura nacional.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Para la ejecución de las auditorías a las entidades federativas, se consideraron los procedimientos siguientes:

Control Interno

- Evaluar el sistema de control interno instrumentado por la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2023, con base en el Marco Integrado de Control Interno, emitido por la Auditoría Superior de la Federación, con objeto de verificar que se han generado y puesto en operación diversas estrategias y mecanismos de control razonables para las actividades que se realizan en la ejecución de los recursos del fondo, y están orientados a garantizar la eficacia en el logro de los objetivos institucionales, la confiabilidad de su información y el apego a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.

Transferencia de Recursos

- Verificar que la entidad fiscalizada recibió de la Federación la totalidad de los recursos que le fueron asignados en el fondo de manera ágil y directa, sin limitaciones, ni restricciones, de conformidad con la calendarización publicada, y que éstos, junto con sus rendimientos financieros, fueron administrados de manera exclusiva en la cuenta bancaria productiva y específica contratada para tal fin por la entidad o los ejecutores designados.

Destino de los Recursos

- A partir de la Base de Proyectos proporcionada por la entidad fiscalizada y la información registrada en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) de la Secretaría de Bienestar, constatar que la entidad fiscalizada destinó los recursos del fondo a los rubros de gasto señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, conforme a los criterios de beneficio a la población objetivo, tipo de incidencia de los proyectos y porcentajes de inversión establecidos en la normativa.
- Constatar que, en caso de existir recursos remanentes en la cuenta bancaria del fondo al 31 de marzo de 2024, éstos fueron reintegrados por la entidad fiscalizada a la Tesorería de la Federación dentro del plazo establecido en la normativa.
- Constatar que los proyectos financiados con recursos del fondo que fueron seleccionados para su revisión corresponden a los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentran considerados en el Catálogo del FAIS y acreditaron el criterio de beneficio a la población objetivo del fondo.

Integración de la Información Financiera

- Comprobar que los recursos del fondo destinados a los proyectos que fueron seleccionados para su revisión se comprometieron, devengaron y pagaron dentro de los plazos establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; que dichos proyectos se registraron en cuentas contables y presupuestales específicas debidamente identificadas, actualizadas y controladas; que disponen de la documentación comprobatoria y justificativa original del gasto, la cual debe cumplir con los requisitos fiscales, estar cancelada con la leyenda de “operado” e identificada con el nombre del fondo y, mediante la verificación de los comprobantes fiscales, corroborar que se encuentran vigentes a la fecha de la auditoría; asimismo, constatar que los pagos a los proveedores y contratistas se realizaron de forma electrónica mediante abono en cuenta de los beneficiarios.

Obra Pública

- Constatar que las obras públicas por contrato financiadas con recursos del fondo que fueron seleccionadas para su revisión se adjudicaron de conformidad con la normativa aplicable, que se ampararon en contratos debidamente formalizados que cumplen con los requisitos establecidos y que se garantizó el cumplimiento del contrato y, en su caso, el anticipo otorgado; asimismo, verificar que los contratistas adjudicados no se encontraban inhabilitados por resolución de la autoridad competente, ni en los supuestos del artículo 69-B del CFF.
- Verificar documentalmente que las obras públicas por contrato que fueron seleccionadas para su revisión, se ejecutaron conforme a los plazos, montos y especificaciones pactadas y, en caso de existir convenios modificatorios, que se justificaron y formalizaron de conformidad con la normativa aplicable; asimismo, constatar que se cuenta con la documentación que acredita que las obras se concluyeron, finiquitaron y recibieron dentro de los plazos establecidos, y que disponen de las fianzas de vicios ocultos correspondientes.
- Verificar que las obras públicas ejecutadas por administración directa que fueron seleccionadas para su revisión disponen del acuerdo de ejecución correspondiente que cumple con los requisitos establecidos y que se acreditó la capacidad técnica y administrativa para su realización; asimismo, constatar que dichas obras cuentan con la documentación que acredita que se ejecutaron de acuerdo con las especificaciones técnicas y los plazos programados y que se entregaron a las instancias encargadas de su operación.
- Verificar que las obras públicas ejecutadas por convenio, que fueron seleccionadas para su revisión, disponen del documento debidamente formalizado entre la entidad fiscalizada y la dependencia responsable de la ejecución de la obra donde se establecieron las especificaciones del proyecto, las condiciones específicas relacionadas con el plazo de ejecución y entrega, los montos y fechas de las aportaciones, así como los mecanismos de comprobación y verificación del ejercicio del gasto; asimismo, constatar que la entidad fiscalizada dispone de la documentación que acredita la ejecución y entrega de las obras.

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

- Constatar que las adquisiciones, arrendamientos y servicios financiados con recursos del fondo, que fueron seleccionados para su revisión, se adjudicaron de conformidad con la normativa aplicable, que se ampararon en contratos o pedidos debidamente formalizados que cumplen con los requisitos establecidos y que se garantizó el cumplimiento del contrato y, en su caso, el anticipo otorgado; asimismo, verificar que los proveedores adjudicados no se encontraban inhabilitados por resolución de la autoridad competente, ni en los supuestos del artículo 69-B del CFF.

- Verificar que las adquisiciones, arrendamientos y servicios, que fueron seleccionados para su revisión, disponen de la documentación que acredita que fueron entregados, realizados y pagados de acuerdo con las condiciones establecidas en el contrato o pedido y, en caso de existir convenios modificatorios, que se justificaron y formalizaron de conformidad con la normativa aplicable; asimismo, constatar que, en su caso, se presentaron las garantías de buen funcionamiento y/o mantenimiento correspondientes.

Verificación Física

- Constatar, mediante verificación física, que las obras y acciones que fueron seleccionados para su revisión corresponden con su soporte documental en lo que se refiere a los conceptos, volúmenes y especificaciones de obra, así como a la cantidad y características de los bienes; asimismo, comprobar que las obras y acciones se encuentran terminadas, operan adecuadamente y proporcionan los beneficios programados a la población objetivo del fondo.

Transparencia del Ejercicio de los Recursos

- Constatar que la entidad fiscalizada cumplió sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, al reportar a las instancias correspondientes y difundir entre su población la información relativa a la planeación, ejercicio y resultados obtenidos en la aplicación de los recursos del fondo; asimismo, comprobar la calidad y congruencia de la información correspondiente a los proyectos seleccionados para su revisión, que fue reportada a las diferentes instancias y a su población.

MARCO JURÍDICO

El marco jurídico que ampara las revisiones practicadas por la ASF es el que se señala a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023.
- Código Fiscal de la Federación.
- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.
- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2023.
- Acuerdo que modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2023, publicado el 14 de abril de 2023.
- Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES

Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías practicadas encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

- Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39 y 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO

El FISE tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de las localidades que presenten los mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

NÚMERO DE AUDITORÍAS

La ASF, como parte de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2023, practicó 32 auditorías al FISE, por lo que en este apartado se presentan los resultados obtenidos en todas las entidades federativas, incluida la Ciudad de México.

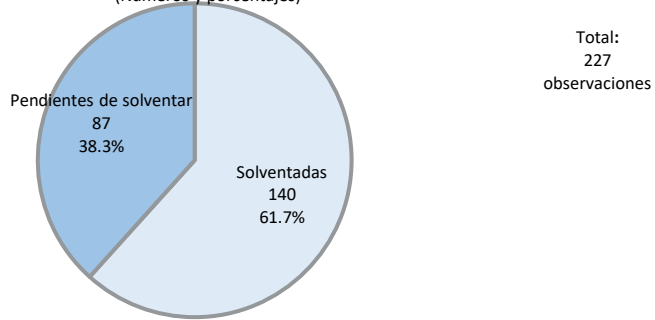
UNIVERSO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2023, se transfirieron a las 32 entidades federativas para el FISE 13,609.4 mdp, para la atención de la población en pobreza extrema, para las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las ZAP en las entidades federativas y en la Ciudad de México; en el marco de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2023, se evaluó la gestión financiera del 100.0% de dichos recursos, a fin de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023 y demás disposiciones legales aplicables en cuanto al gasto público.

OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2023, se generaron 227 observaciones, lo que significó un promedio de 7.0 observaciones por auditoría. Durante las revisiones, las entidades federativas atendieron el 61.7% de ellas (140 observaciones), por lo que quedaron sin atender 87 observaciones, que representaron el 38.3%.

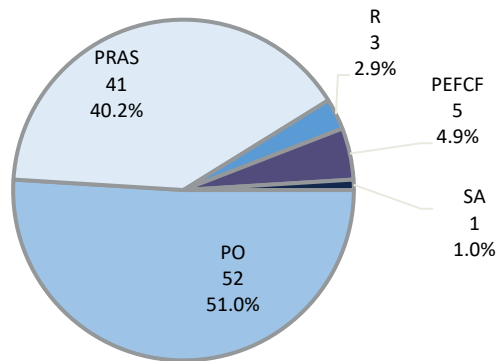
FISE: NÚMERO DE OBSERVACIONES DETERMINADAS, SOLVENTADAS Y PENDIENTES DE SOLVENTAR
Cuenta Pública 2023
(Números y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

El número de observaciones no atendidas representa en promedio 2.7 observaciones por auditoría; de ellas, resultaron 3 acciones preventivas y 99 correctivas, para dar un total de 102 acciones generadas que se integran por 3 Recomendaciones (2.9%), 41 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (40.2%), 52 Pliegos de Observaciones (51.0%), 1 Solicitud de Aclaración (1.0%) y 5 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (4.9%)

FISE: ACCIONES EMITIDAS
Cuenta Pública 2023
(Números y porcentajes)

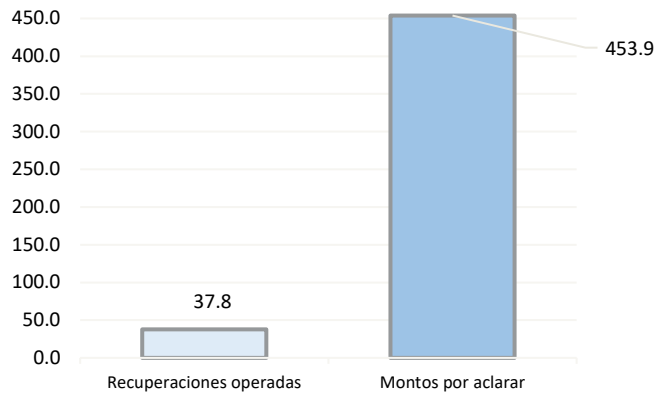


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

MONTO POR ACLARAR Y RECUPERACIONES OPERADAS

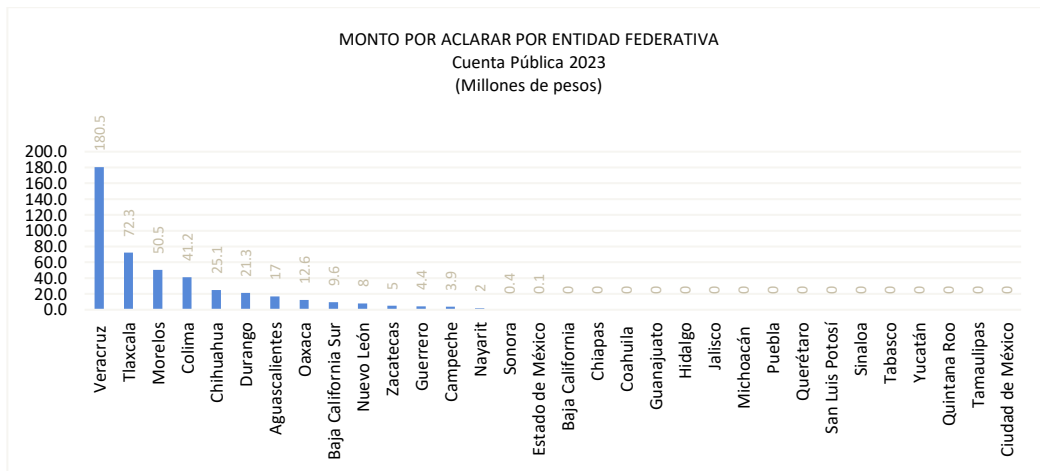
Los resultados obtenidos de las 32 auditorías del FISE para el ejercicio fiscal de 2023, que se reflejan en los respectivos informes individuales de auditoría, generaron un importe de 37.8 mdp de recuperaciones operadas, que representan el 7.7%, y 453.9 mdp de montos por aclarar que equivalen al 92.3%, tal como se muestra a continuación:

FISE: MONTO POR ACLARAR Y RECUPERACIONES OPERADAS
Cuenta Pública 2023



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

Los 453.9 mdp de montos por aclarar, se distribuyeron de la siguiente manera:



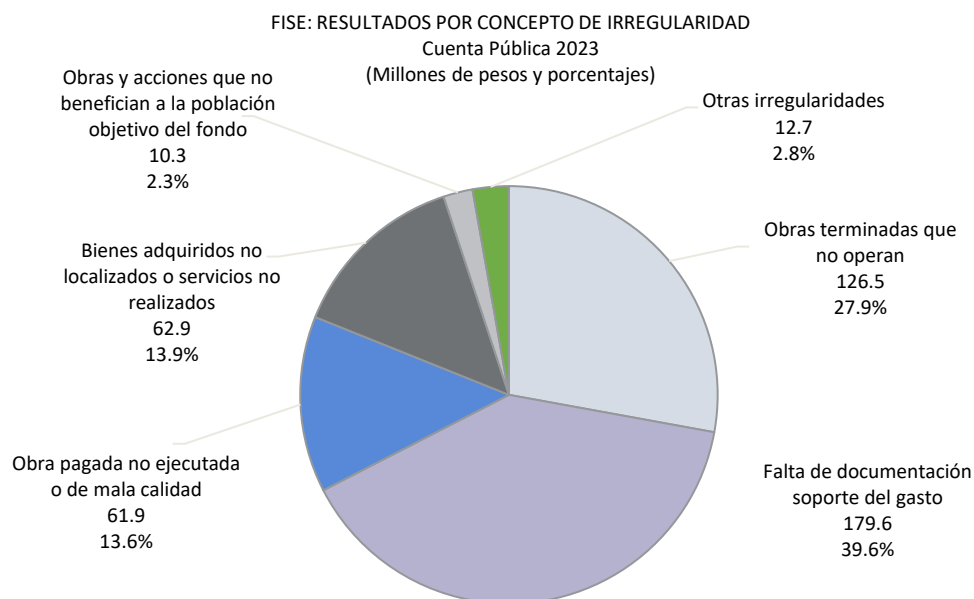
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

ERRORES Y OMISIONES DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

Las cantidades reflejadas en los registros contables y presupuestales de las entidades federativas no difieren de las reportadas en los informes financieros; no se determinaron omisiones, errores numéricos o de cálculo.

PRINCIPALES OBSERVACIONES VINCULADAS CON EL MONTO POR ACLARAR

Las principales observaciones que causaron los montos por aclarar en la fiscalización de la Cuenta Pública 2023 son las siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

Las principales irregularidades concentradas en el concepto “Otras irregularidades” por 12.7 mdp (2.8%), se integran de los conceptos siguientes: pago de volúmenes en exceso en las obras y adquisiciones 6.6 mdp (1.4%); recursos no ejercidos y no reintegrados a TESOFE por 5.2 mdp (1.2%) y penas convencionales no aplicadas y obras que no cumplen con las especificaciones técnicas por 0.9 mdp (0.2%).

PRINCIPALES OBSERVACIONES NO RELACIONADAS CON IMPACTO ECONÓMICO

La gestión de los recursos del FISE, la transparencia en la información y el cumplimiento de la normativa aplicable al ejercicio de los recursos del fondo se vieron afectados por irregularidades que, a pesar de que no significaron daños patrimoniales a la hacienda pública, afectaron la apropiada aplicación de los recursos. Por su importancia, destacan las siguientes:

- 1) Transparencia del ejercicio de los recursos: En 16 entidades federativas la información reportada a la SHCP no se presentó de forma pormenorizada o no muestra congruencia con la información financiera de la entidad, y en 4 entidades no se difundió la información relativa a las obras y acciones por realizar, sus costos, ubicación, metas, beneficiarios y avances físicos y financieros.

- 2) Destino de los recursos: Se observó que en 13 entidades federativas se reintegraron de forma extemporánea a la TESOFE los recursos remanentes del fondo, en incumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la LDFEFM.
- 3) Obra pública: Se observaron adjudicaciones o contrataciones fuera de norma o irregularidades en los procesos de adjudicación de las obras en 16 entidades federativas; de igual forma, en 13 entidades se identificaron irregularidades en los expedientes técnicos respecto de la integración de las documentales de las obras.
- 4) Transferencia de recursos: Se observaron 12 casos en los que no se abrió una cuenta bancaria específica, productiva o exclusiva para recibir y administrar los recursos del FISE.

CAPÍTULO IV

EJERCICIO Y DESTINO DE LOS RECURSOS

EJERCICIO DEL GASTO

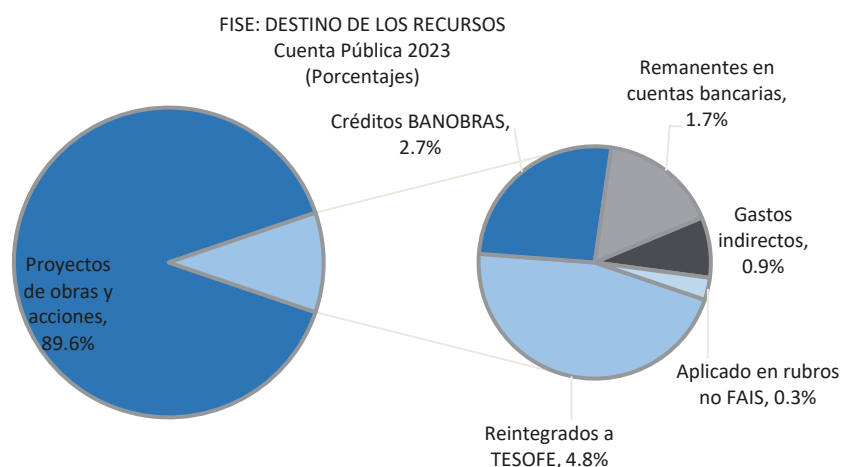
Un área de opacidad importante en el proceso de gestión de los recursos federales transferidos se deriva de la falta de aplicación o ejecución oportuna que registran algunos fondos y programas, los cuales son resultado de factores diversos.

El impacto de los recursos no comprometidos y no pagados en la gestión del gasto federalizado se manifiesta principalmente por la falta de planeación y el no contar con metas y objetivos previamente definidos, así como en la falta de certeza de que serán ejercidos para los fines previstos y con observancia de la normativa correspondiente.

Durante el ejercicio fiscal 2023, se asignaron recursos a través del FISE para los 32 entes fiscalizados por 13,609.4 mdp, los cuales, durante su administración, generaron rendimientos financieros por 343.7 mdp, 1.4 mdp por concepto de otros ingresos y 62.4 mdp por concepto de un crédito del estado de Colima garantizado con recursos del FISE, por lo que se determinaron recursos disponibles al 31 de diciembre de 2023 por 14,016.9 mdp.

De conformidad con la información proporcionada por las entidades federativas, al 31 de marzo de 2024, se registraron pagos por 13,061.1 mdp, que representan el 93.2% del importe disponible del fondo, de los que 12,557.1 mdp (89.6%) se orientó al pago de 12,589 proyectos de obras y acciones; 122.6 mdp (0.9%) para 318 proyectos de gastos indirectos, y 381.4 mdp (2.7%) al pago de créditos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

De lo anterior, se desprende que, de forma global, los 32 entes fiscalizados no aplicaron 955.8 mdp del FISE del ejercicio fiscal 2023 en los objetivos establecidos en la LCF, que representaron el 6.8% de los recursos disponibles, los cuales se integraron por 45.2 mdp (0.3%) de recursos aplicados en rubros no contemplados en los lineamientos FAIS y por 910.6 mdp (6.5%) de recursos no ejercidos; de estos últimos, 671.2 mdp (4.8%) se reintegraron a la TESOFE y 239.4 mdp (1.7%) corresponden a remanentes del fondo en las cuentas bancarias donde se administraron dichos recursos.



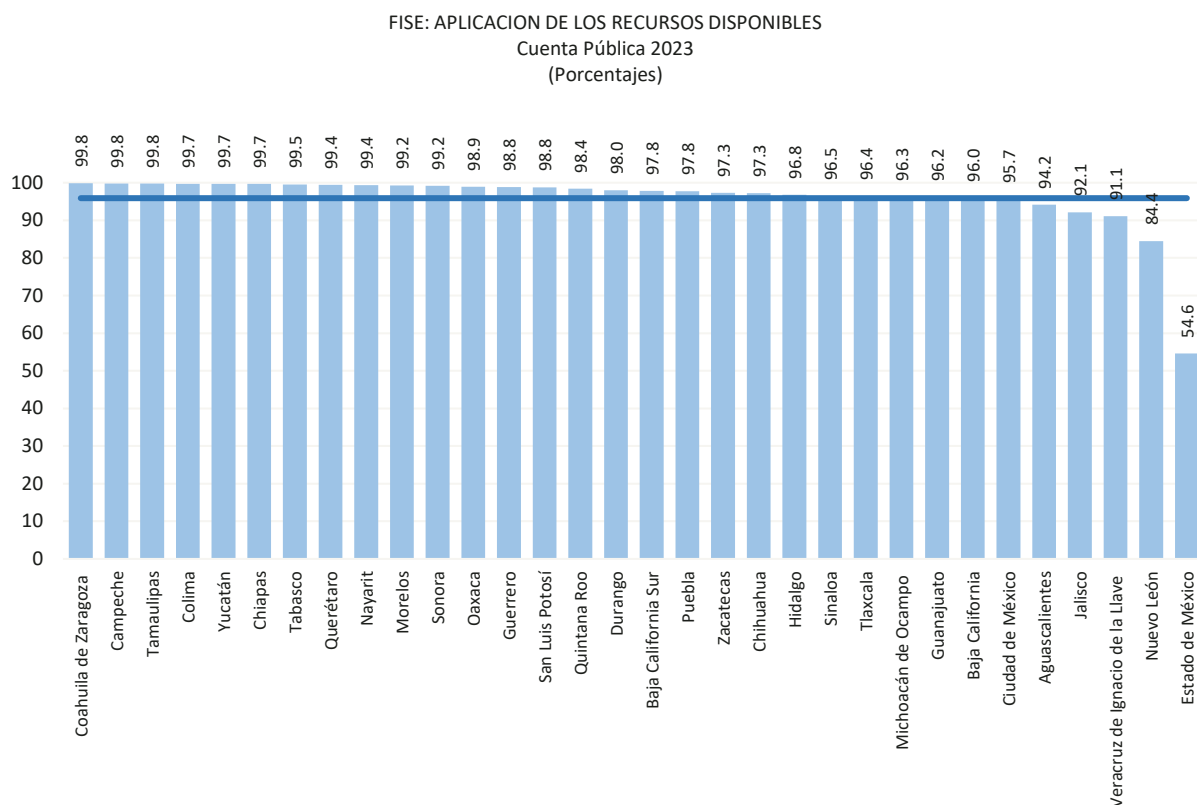
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

FISE: EJERCICIO DE LOS RECURSOS
Cuenta Pública 2023
(Millones de pesos y porcentajes)

Recursos	Importe	%	Importe	%
Asignados a los 32 entes fiscalizados	13,609.4	97.1		
Rendimientos financieros al 31 de marzo de 2024	343.7	2.5		
Otros ingresos no identificados	1.4	0.0		
Crédito Banobras del estado de Colima	62.4	0.4		
Disponibles al 31 de diciembre de 2023	14,016.9	100.0		
Proyectos de obras y acciones			12,557.1	89.6
Gastos indirectos			122.6	0.9
Créditos BANOBRAS			381.4	2.7
Recursos pagados al 31 de marzo de 2024 (A)			13,061.1	93.2
Pagos sin documentación soporte			42.1	0.3
Transferidos a otras cuentas bancarias y pagos injustificados			3.1	0.0
Reintegrados a TESOFE			671.2	4.8
Remanentes en cuentas bancarias al 31 de marzo de 2024			239.4	1.7
Recursos no aplicados a los objetivos del fondo al 31 de marzo de 2024 (B)			955.8	6.8
Disponibles al 31 de marzo de 2024 A + B			14,016.9	100

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras



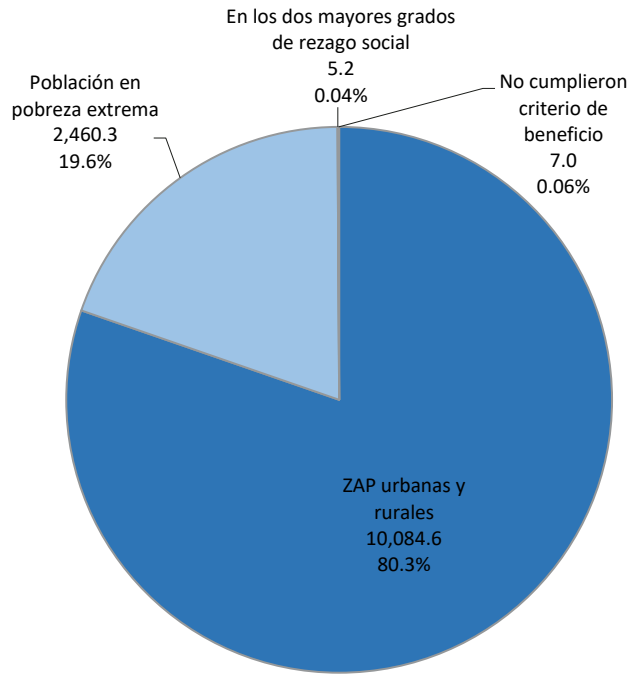
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023

DESTINO DE LOS RECURSOS

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2023, se revisó que los recursos del FISE se orientaron al beneficio directo de la población que presentaron los mayores niveles de rezago social y pobreza extrema, conforme a los rubros establecidos en la LCF; asimismo, se valoró su impacto en los objetivos estratégicos de la política social, se comparó la congruencia entre la distribución programática de los recursos del fondo respecto de los déficits de servicios básicos que presentan las entidades federativas.

Los recursos pagados con recursos del FISE del ejercicio fiscal 2023 en proyectos de obras y acciones por 12,557.1 mdp se distribuyeron de la forma siguiente: el 80.3% (10,084.6 mdp) en las ZAP urbanas y rurales determinadas por la Secretaría de Bienestar; el 19.6% (2,460.3 mdp) atendieron a la población en pobreza extrema; el 0.04% (5.2 mdp) en localidades con los dos mayores grados de rezago social (alto y muy alto), y el 0.06% (7.0 mdp) no cumplieron con criterio de beneficio establecido en los lineamientos FAIS.

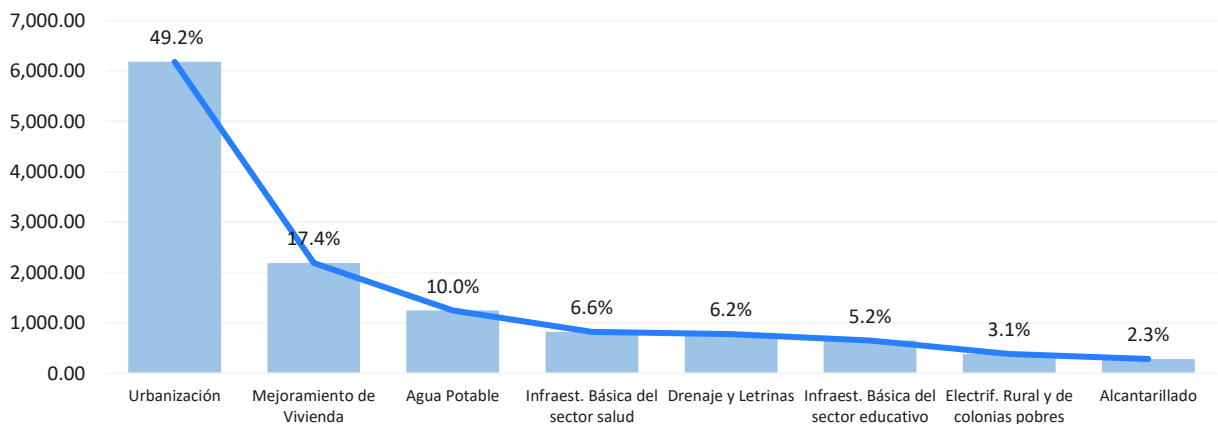
FISE: EJERCICIO DE LOS RECURSOS POR CRITERIO DE INVERSIÓN
Cuenta Pública 2023
(Millones de pesos y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023

En cuanto los rubros de gasto establecidos en el LCF el FISE del ejercicio fiscal 2023 se destinó a los rubros siguientes:

FISE: DESTINO DE LOS RECURSOS POR RUBRO
Cuenta Pública 2023
(Millones de pesos y porcentajes)



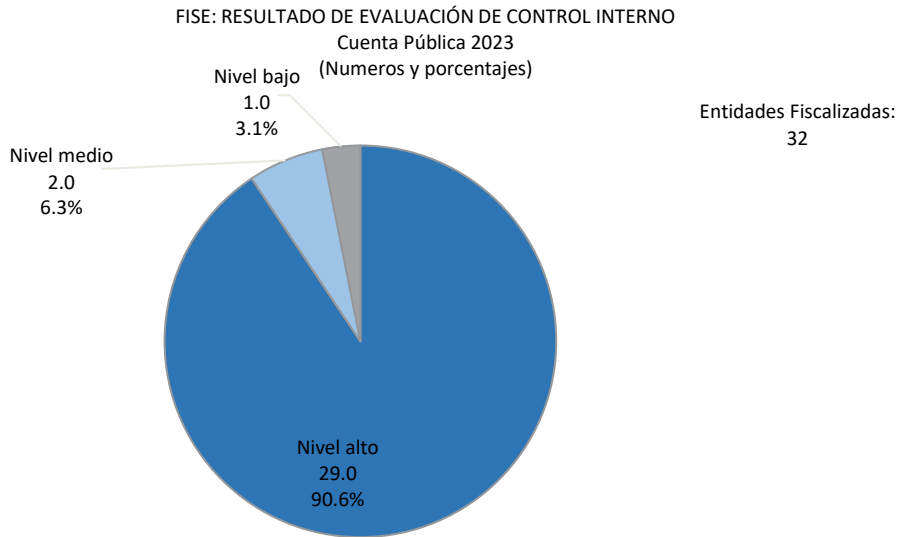
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

El sistema de control interno instrumentado por los ejecutores de los recursos se evaluó con base en el Marco Integrado de Control Interno (MICI) emitido por la ASF, lo que consistió en la aplicación de un cuestionario de control interno mediante el cual se valoró la documentación comprobatoria, lo que permitió medir el grado de avance en la implementación del sistema en las 32 entidades fiscalizadas, con la finalidad de contribuir proactiva y constructivamente a la mejora continua de los sistemas de control interno implementados.

Una vez que se analizó la evidencia documental y el resultado de la aplicación del instrumento de valoración establecido en el Modelo Integral de Control Interno de la ASF, se aprecia un promedio de 80 puntos de 100 por auditoría, lo que las ubicaría en un nivel alto.

De dicha valoración, se obtuvo que el 90.6% de los entes fiscalizados tienen un control interno satisfactorio; el 6.3% tienen sólo avances en su implementación y el 3.1% no tienen implantado un sistema de control interno adecuado, lo que limita la eficiencia y eficacia de las operaciones realizadas con el ejercicio de los recursos del fondo, la confiabilidad de la información que generan y la rendición de cuentas, la observancia de la normativa aplicable al fondo y, por consecuencia, el cumplimiento de los objetivos y metas.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

TRANSPARENCIA DEL EJERCICIO, DESTINO Y RESULTADOS EN LA GESTIÓN DEL FONDO

En la revisión de la Cuenta Pública de 2023, la ASF revisó que las entidades federativas remitieron a la SHCP información consolidada de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos del fondo.

Con los datos obtenidos para el FISE del ejercicio fiscal 2023, se determinó que, de los entes revisados, dieciséis entidades (50.0%) reportaron su información con discrepancias relativas al número de proyectos y montos reportados; de igual forma, se observó que dos entidades no reportaron las acciones de verificación y seguimiento de las obras y acciones financiadas con recursos del fondo. Por su parte, cuatro entidades federativas no difundieron a su población la información sobre el ejercicio de los recursos del fondo.

Lo anterior denota que los entes fiscalizados cumplen de forma parcial con sus obligaciones en materia de transparencia y, por tanto, se afecta el derecho ciudadano de conocer lo que hacen y deciden sus gobernantes; además, que cumplen de forma parcial la obligación de divulgar información básica sobre el ejercicio de los recursos, y existen discrepancias entre la información reportada, que merecen la atención por parte de las autoridades estatales.

BUEN GOBIERNO

Con el análisis de la información proporcionada por las entidades federativas, se determinó el impacto que se obtuvo en la fiscalización de los recursos del FISE y que se originan de los resultados que se obtuvieron, tanto administrativa como financieramente, de acuerdo con los diversos componentes que en el deber ser debieron estar atendidos.

De esa manera, se desglosan las principales debilidades gubernamentales de los 32 entes en la revisión del FISE en la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2023:

- **Planificación Estratégica y Operativa:** en 15 (46.9%) entidades federativas se observaron casos donde su planificación no estaba orientada a los resultados y objetivos de largo plazo con el propósito de asegurar un desempeño de alta calidad, y no se apreció el desarrollo de un seguimiento riguroso y un sistema de revisión que les permita medir el progreso en el cumplimiento de los objetivos y metas en el ejercicio de los recursos institucionales.
- **Controles Internos:** en 7 (21.9%) entidades federativas no se mostró la evidencia suficiente de la existencia e implementación de las estructuras, normas, regulaciones y procedimientos adecuados que garantizaran el logro de los objetivos y el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas a las que se encuentran sujetos los recursos del fondo.
- **Liderazgo y Dirección:** en 7 (21.9%) entidades federativas no se refleja adecuadamente el tono y dirección para la organización, con el fin de asegurar que el desempeño de ésta sea congruente con las más altas normas profesionales. Asimismo, no se aseguraron de contar con los mecanismos necesarios para propiciar un desempeño eficiente y de alta calidad para promover mejoras permanentes en el ejercicio de los recursos públicos.

- Vigilancia y Rendición de Cuentas: en 9 (28.1%) entidades federativas no se realizó la adecuada rendición de cuentas acerca de su desempeño, ni se realizaron revisiones periódicas por medio de auditorías externas con la finalidad del aseguramiento de la calidad a nivel institucional.

CAPÍTULO V

RECURRENCIA DE LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

La recurrencia por concepto de irregularidad se muestra en la tabla siguiente:

RECURRENCIA EN LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO EN LAS CUENTAS PÚBLICA 2021-2023 (FISE)
(Millones de pesos)

Concepto de la irregularidad	2022	2023	Diferencia	Variación %
Total Estados Auditados	32	32		
FISE	692.9	453.9	-239	-34.5
Obras y acciones fuera de lineamientos FAIS	361.5	0.0	-361.5	-100.0
Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto	120.1	179.6	59.5	49.5
Obras terminadas que no se encuentran en operación	62.3	126.5	64.2	103.0
Bienes adquiridos no localizados o servicios no realizados	0	62.9	62.9	100.0
Obra pagada no ejecutada o de mala calidad	64.4	61.9	-2.5	-3.9
Obras y acciones que no benefician a población condiciones de rezago social y pobreza extrema	74.5	10.3	-64.2	-86.2
Recursos o rendimientos financieros no ejercidos, devengados o sin ser reintegrados a la TESOFE	0	5.2	5.2	100.0
Pagos en exceso en obras y acciones	0	6.6	6.6	100.0
Otros (Ejercicio de los Recursos)	10.1	0.9	-9.2	-91.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2023.

Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RAÍZ DE LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES

A continuación, se detalla la causa raíz de las principales irregularidades observadas en la fiscalización del FISE en la Cuenta Pública 2023:

Concepto de Irregularidad	Causa raíz
Recursos o rendimientos financieros no ejercidos, devengados o sin ser reintegrados a la TESOFE	<ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento de la entrada en vigor y/o de las disposiciones establecidas en la LDFEFM. Deficiencias en los procesos de planeación y seguimiento en el ejercicio de los recursos por parte de los ejecutores.
Obras y acciones que no benefician a población condiciones de rezago social y pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento de la normativa que regula el fondo y, en particular, de los procedimientos establecidos para acreditar el beneficio a la población objetivo del mismo. Deficiencias en los procesos de planeación y seguimiento en el ejercicio de los recursos por parte de los ejecutores.

Concepto de Irregularidad	Causa raíz
Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto	<ul style="list-style-type: none"> Fallas u omisiones en la entrega recepción de la información en los cambios entre administraciones gubernamentales. Falta de sistematización de los procesos de registro y control de la información, así como de la integración de la documentación soporte del ejercicio de los recursos.
Obra pagada no ejecutada o de mala calidad	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en los procesos de supervisión y control de las obras por parte de las dependencias ejecutoras. Falta de control y revisión de los Órganos Internos de Control a las dependencias ejecutoras durante las etapas de ejecución y terminación de las obras.
Obras terminadas que no se encuentran en operación	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en los procesos de planeación y seguimiento en el ejercicio de los recursos por parte de los ejecutores. Falta de coordinación entre las dependencias ejecutoras de las obras y las operadoras de éstas. Deficiencias en la contratación de los servicios de la Comisión Federal de Electricidad para la energización de las obras.
Pagos en exceso en obras y acciones	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en los procesos de supervisión y control de las obras por parte de las dependencias ejecutoras. Falta de control y revisión de los Órganos Internos de Control a las dependencias ejecutoras durante las etapas de ejecución y terminación de las obras.
Bienes adquiridos no localizados o servicios no realizados	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en los procesos de seguimiento en el ejercicio de los recursos por parte de los ejecutores. Falta de control y revisión de los Órganos Internos de Control a las dependencias ejecutoras durante las etapas de ejecución y terminación de las obras.

CONCLUSIONES

Es conveniente destacar que la ASF tiene a su cargo de forma exclusiva la fiscalización de los recursos federales, incluyendo aquéllos que administren o ejerzan las entidades federativas con sus leyes locales, como es el caso del FISE; aunado a lo anterior, la LCF, en su artículo 49, fracciones III y IV, establece que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los fondos de aportaciones federales (señalados en el artículo 25 de la citada Ley) corresponde a la ASF en términos de la LFRCF.

Las principales observaciones en el ejercicio de los recursos del FISE por impacto y recurrencia fueron, por orden de importancia, obras terminadas que no se encuentran en operación, falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto, obra pagada no ejecutada o de mala calidad, bienes adquiridos no localizados o servicios no realizados, obras que no cumplen con las especificaciones técnicas contratadas y otros (ejercicio de los recursos).

De igual manera, aunque en menor medida se mantienen, los incumplimientos en materia de transparencia de la gestión del fondo, de manera preponderante en la congruencia de la información contable y presupuestal con la que se reporta en el Sistema de Recursos Federales Transferidos de la SHCP.

En suma, una eficaz gestión técnica y administrativa de los recursos del fondo permitiría que, en lugar de disponer de un monto menor de los originalmente obtenidos, éstos puedan ser utilizados para la consecución de objetivos y metas de la gestión pública y con ello influir positivamente en el bienestar de los ciudadanos.

RECOMENDACIONES

Algunas recomendaciones para tener un adecuado cumplimiento de las disposiciones normativas y objetivos del fondo y con base en la experiencia obtenida de las revisiones al ejercicio fiscal 2023 son las siguientes:

- Planear desde el anteproyecto de presupuesto de egresos eficiente y eficazmente el correcto ejercicio y aplicación de los recursos asignados.
- Planear y programar el ejercicio de los recursos del fondo para obras de un solo ejercicio presupuestal.
- Capacitar de manera permanente, tanto interna como externamente, a las áreas ejecutoras y a los servidores públicos involucrados en el manejo del fondo.
- Fortalecer el control interno, sobre todo en la identificación de los riesgos y controles con los mismos.
- Sistematizar y agilizar el registro y control de la información y documentación del gasto, mejorar y optimizar los medios remotos de comunicación electrónica.
- Dar seguimiento por parte de los Órganos Internos de Control de los gobiernos estatales a las observaciones recurrentes de los órganos fiscalizadores federales para evitar reincidencia.
- Fortalecer y dar estricto seguimiento a las sanciones establecidas en la normativa aplicable a la entrega-recepción en los cambios de administraciones gubernamentales, a fin de evitar la elusión y omisión en esas y en todas sus responsabilidades.
- Que la Secretaría de Bienestar sólo apruebe obras o acciones que abarquen un solo ejercicio presupuestal.

RECOMENDACIONES SOBRE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

La nueva normativa aplicable a partir de 2023 puede ser sujeta de mejoras para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; entre ellas, se pueden destacar las siguientes:

- Respecto a los alcances del artículo 17 de la LDFEFM, conviene mencionar que si bien desde su entrada en vigor se estableció que las entidades federativas estaban obligados a llevar a cabo las reformas de sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultaran necesarias para dar cumplimiento a dicha ley, en varios casos prevalecen algunos aspectos en los que resulta necesario armonizar la norma federal, como los que se enlistan a continuación:
- El periodo de tiempo a favor de los residentes de obra, para la aceptación de las estimaciones por los trabajos ejecutados por contratistas, que se encuentra establecido en las disposiciones locales en

materia de obra, no podría en ningún caso ser superior a los plazos definidos para materializar los pagos correspondientes conforme a dicho artículo 17 de la LDFEFM.

- Respecto a otros aspectos para mejorar el ejercicio y aplicación de los recursos federales, resultaría importante que para impulsar de manera homogénea la rendición de cuentas y la transparencia en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, se adecuara la LCF a fin de que dichas acciones y proyectos se adjudiquen al amparo de la ley federal, y con ello homologar montos de actuación, la generación y uso de bitácoras electrónicas, o el respaldo adecuado de la información relacionada a través de medios electrónicos que estandaricen las etapas relacionadas para efectos de las instancias de control o fiscalización.

