

Gobierno del Estado de Aguascalientes

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

Auditoría De Cumplimiento: 2019-A-01000-19-0447-2020

447-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	333,566.2
Muestra Auditada	333,566.2
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) 2019, aportados por la Federación al estado de Aguascalientes por 333,566.2 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) es una relevante fuente de ingreso de los municipios; en 2019 significó en promedio el 12.2% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento. Este porcentaje sería mayor si se dispusiera de información para todos los municipios; los que no proporcionaron datos al INEGI (898) corresponden en un 69.0% a municipios de Chiapas (98), Guerrero (74), Oaxaca (46), Puebla (211) y Veracruz (191) que, en general, tienen ingresos propios bajos y dependen en un alto grado de las transferencias federales, entre ellas las del FISMDF.¹

Para la gran mayoría de los municipios constituye su principal medio para la realización de infraestructura básica que beneficie a la población con más carencias sociales. Ha constituido una estrategia destacada para incrementar la cobertura de servicios básicos en las áreas de mayor pobreza.

En 2019, su importe aprobado, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 73,098,787.4 miles de pesos, lo que significa un 9.6% de aumento, en términos reales,

¹ Dicha información se reporta únicamente para 1,554 municipios, de los 2,452 existentes en el país, ya que es la información que se encuentra disponible en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.

respecto de 2018; con estos recursos se realizan cada año decenas de miles de obras de infraestructura social básica que benefician a la población más pobre.

Su importe anual se determina en los términos establecidos en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal y es equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación.

Por ello, su asignación en cada ejercicio depende del comportamiento de esa variable, cuyo monto a su vez está influido de manera fundamental por la evolución de la economía nacional, que determina en grado importante el monto de los ingresos federales que se consideran para definir el importe de esa recaudación.

El FISMDF es uno de los Fondos de Aportaciones Federales establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y sus recursos están comprendidos en el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Su origen data de 1998, cuando se incorporó dicho capítulo al referido ordenamiento; tiene como antecedente los Fondos Municipales de Solidaridad que se crearon en los inicios de la década de los noventa.

La normativa de este fondo establece que sus recursos se asignen a todos los municipios del país, así como a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (en 2019 existían 2,452 y 16, respectivamente), lo cual se realiza por medio de los gobiernos de las entidades federativas, a quienes la Federación se los ministra, para que se los distribuyan y entreguen, con base en una fórmula nacional que deben utilizar las entidades para tal fin.

Por su relevancia financiera y objetivos del FISMDF, para la ASF es importante fiscalizar su distribución entre las entidades federativas y los municipios, así como su ministración a éstos, para verificar que este proceso se realice en observancia de la normativa y de manera transparente.

La ASF consideró en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2019 la fiscalización de dicho proceso; para ello, se programó realizar una auditoría a la Secretaría de Bienestar como dependencia federal coordinadora del FISMDF, así como una a cada entidad federativa. Con esa cobertura la ASF busca garantizar que los recursos de ese importante fondo se distribuyan y entreguen de manera adecuada y oportuna a todos los municipios y demarcaciones territoriales.

Una actividad sustantiva de la fiscalización de ese proceso es la verificación de la aplicación adecuada de la fórmula definida por la normativa para la distribución de los recursos del fondo, tanto de la Federación a las entidades federativas, como de éstas a los municipios y demarcaciones. Al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal establece sólo una fórmula para ese proceso, que debe considerarse en los dos ámbitos.

En relación con la entrega de los recursos, las entidades federativas disponen de un plazo de cinco días para hacerlo, lo cual se establece en la Ley de Coordinación Fiscal y se considera a partir de su recepción, una vez ministrados por la Federación.

Los recursos del FISMDF se entregan a las entidades federativas en los primeros diez meses del año, en partes iguales, de acuerdo con el monto que les fue asignado. Con esa periodicidad las entidades deben entregarlos a su vez a los municipios.

Como parte de las auditorías se verifica también que la información del proceso sea publicada para darle transparencia. La normativa del fondo establece disposiciones al respecto, cuyo cumplimiento se revisa en las auditorías practicadas.

Igualmente se verifica, cuando es el caso, que las deducciones efectuadas a los recursos de los municipios estén justificadas y soportadas en la documentación adecuada y los recursos respectivos se pagaron a los terceros correspondientes. Sobre el particular, la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que los municipios puedan obtener préstamos con garantía de los recursos del FISMDF, para la realización de obras de infraestructura del tipo previsto en su normativa y para beneficio de su población objetivo.

De acuerdo con lo mencionado, la distribución de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios, así como su ministración en tiempo y forma a los gobiernos municipales, es una etapa sustantiva en la gestión de ese fondo y una premisa esencial para el cumplimiento de sus objetivos.

Como resultado de la fiscalización efectuada por la ASF al proceso distributivo del FISMDF, éste se realiza cada vez más con observancia de la normativa aplicable. No obstante, existen todavía algunas áreas de mejora, que se manifiestan en las auditorías practicadas de algunas entidades federativas, cuya atención se promueve con los entes fiscalizados, mediante las acciones acordadas correspondientes.

Por todo lo anterior, se reitera la prioridad que la ASF ha asignado a la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los municipios. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico y en los objetivos definidos para la revisión de ese proceso distributivo.

Resultados

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

1. Para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (SEFI) dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió, por partes iguales, durante los primeros diez meses del año, los cuales ascendieron a 333,566.2 miles de pesos, cifra que correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019 para este fondo, en el concepto de aprobado.

Se verificó que no existieron saldos de los recursos al cierre del ejercicio fiscal, por lo que la cuenta bancaria productiva fue cancelada el 19 de diciembre de 2019.

Distribución de los Recursos del FIS MDF

2. El Gobierno del Estado de Aguascalientes envió, el 21 de enero de 2019, a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FIS MDF para su revisión y validación, los cuales cumplieron con los elementos establecidos por esa dirección.

Se verificó el envío a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo, mediante un oficio del 25 de enero de 2019, del “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF)” y su anexo metodológico, firmados por los representantes del gobierno en la entidad, con el fin de obtener la firma del delegado, así como de la titular de la Secretaría de Bienestar.

Asimismo, se presentó un ejemplar del citado Convenio con las firmas autógrafas de todos los funcionarios involucrados y se evidenció su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 30 de enero de 2019.

Igualmente, se comprobó que el Gobierno del Estado de Aguascalientes y la Secretaría de Bienestar suscribieron el 9 de agosto de 2019 un Convenio Modificatorio, al ya formalizado, en enero de ese año por dichas instancias, lo cual atendió a lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social actualizados y publicados el 12 de julio de 2019.

En esos lineamientos, se estableció que las entidades federativas, al día siguiente de su entrada en vigor, deberán suscribir y, en su caso, modificar el Convenio respectivo, en un plazo de 20 días hábiles. Las modificaciones principales consistieron en cambios en el apartado del fundamento legal, a efecto de actualizar la normativa de la Secretaría y, al objeto del contrato se sumaron las actividades necesarias para la planeación, operación, ejecución, verificación y seguimiento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Cabe mencionar que dicho Convenio Modificatorio no dispuso de las firmas de las autoridades federales y no se encontró publicado en el sitio oficial de la Secretaría de Bienestar; sin embargo, esto no fue atribuible a la entidad fiscalizada.

3. Se distribuyeron los recursos del FIS MDF del ejercicio 2019 entre los municipios de la entidad, los cuales ascendieron a 333,566.2 miles de pesos, equivalentes al 100.0% de los recursos transferidos por la Federación a la entidad federativa; lo anterior, con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF) y su anexo metodológico, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema; asimismo, se comprobó que la aplicación de la fórmula fue correcta y no existieron diferencias en relación con el cálculo efectuado por la ASF.

Transferencia y Control de los Recursos

4. De los 333,566.2 miles de pesos transferidos al estado de Aguascalientes por concepto del FIS MDF de enero a octubre de 2019, se verificó el pago de 326,768.6 miles de pesos a los 11 municipios de la entidad, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios notificaron a la entidad para tal efecto; los 6,797.6 miles de pesos restantes, fueron descontados de enero a septiembre, para el pago de las obligaciones financieras contraídas por el municipio de Calvillo con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).

Asimismo, se verificó que la ministración de los recursos del FIS MDF se realizó dentro del plazo de cinco días hábiles establecido en la normativa, específicamente el mismo día en que la Federación los depositó, por lo que no se generaron rendimientos financieros en la cuenta bancaria productiva del fondo.

5. El municipio de Calvillo garantizó el pago de obligaciones financieras con recursos del FIS MDF, mediante la celebración de un contrato de crédito simple con BANOBRAS, previa autorización del cabildo, la legislatura local y la inscripción del crédito en el Registro Estatal de Deuda Pública.

Asimismo, se verificó que el monto que se descontó para el pago correspondiente a 2019 fue de 6,797.6 miles de pesos, el cual no superó el 25.0% de lo asignado al municipio y fue depositado en la cuenta bancaria establecida para el pago del crédito contratado con BANOBRAS.

En dicho contrato, se obligó al municipio a destinar el importe del crédito exclusivamente para financiar obras, acciones sociales básicas o inversiones que beneficiaran directamente a la 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.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

6. Con la revisión de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del "Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología para la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF), entre los Municipios del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2019", realizada el 30 de enero de 2019, se verificó que la entidad difundió la fórmula de distribución de esos recursos, su respectiva metodología, la justificación de cada elemento y el calendario de ministraciones a los municipios.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. La gestión del proceso de distribución del FIS MDF a los municipios de la entidad federativa, la transferencia de los recursos, la gestión y manejo de las deducciones, la

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

Transferencias del FIS MDF a la Entidad Federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la administración de los recursos del FIS MDF del ejercicio 2019, los cuales ascendieron a 333,566.2 miles de pesos.

Distribución de los Recursos del FIS MDF

- Se formalizaron el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF)” y su anexo metodológico, los cuales se remitieron a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo el 25 de enero de 2019, por lo que la entidad cumplió con la fecha límite establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Se distribuyeron los recursos del FIS MDF a los 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.

Transferencia y Control de los Recursos

- Los recursos del FIS MDF 2019 se transfirieron a los municipios de la entidad, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes, de conformidad con la normativa aplicable.
- Las deducciones realizadas al municipio de Calvillo estuvieron debidamente justificadas y documentadas; asimismo, los recursos retenidos fueron transferidos al tercero correspondiente (BANOBRAS) y no rebasaron el 25.0% permitido del monto asignado al municipio.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

- El 30 de enero de 2019, se publicó la distribución del FIS MDF a los municipios para el ejercicio 2019, la fórmula y su respectiva metodología, con la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

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

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios del estado de Aguascalientes por el Gobierno del Estado. El importe auditado fue de 333,566.2 miles de pesos, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La gestión del proceso de recepción, distribución y pago de los recursos se realizó de conformidad con la normativa federal y local aplicable; asimismo, la entidad federativa cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre el manejo de los recursos del fondo.

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.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

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