

Gobierno del Estado de México

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-15000-19-0727-2020

727-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	5,493,531.6
Muestra Auditada	5,493,531.6
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 México por 5,493,531.6 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

Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa

1. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el Gobierno del Estado constituyó un Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago, que tuvo como objetivo recibir los recursos que la Tesorería de la Federación (TESOFE) le transfirió por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

El fideicomiso fue constituido con el fin de servir como mecanismo de pago de financiamientos de proyectos de infraestructura social de los municipios que se adhirieron, lo cual fue notificado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien ministró al Gobierno del Estado, durante los 10 primeros meses del año y por partes iguales, un monto

de 5,493,531.6 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019 para este fondo, en el concepto de aprobado.

En el ejercicio 2019, ningún municipio se suscribió a dicho fideicomiso, por lo cual, después de la ministración del recurso a éste, por parte de la TESOFE, lo transfirió en forma directa a dos cuentas bancarias específicas y productivas que dispuso el Gobierno Estatal para el manejo de los recursos del FISMDF; una utilizada de enero a septiembre y la segunda, para el mes de octubre.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que la Unidad de Normatividad de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, envió a la Secretaría de Bienestar (SB) la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF para su revisión y validación. Esa dependencia federal validó la propuesta metodológica del cálculo de la distribución del FISMDF 2019, mediante un correo electrónico del 22 enero de 2019.

Asimismo, se verificó que el Gobierno del Estado de México, mediante un oficio del 25 de enero de 2019, remitió a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo, 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”; ello, con el fin de que se gestionara su firma por la titular de la Secretaría de Bienestar. Dicho convenio incluyó el anexo con la metodología, fuentes de información y mecanismos de distribución del FISMDF, así como los montos correspondientes a los municipios del estado.

Los lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), vigentes en el ejercicio 2019, indicaban que el plazo para que el Gobierno del Estado remitiera el convenio a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo, era a más tardar el 14 de enero; no obstante, la dependencia federal, mediante un oficio del 9 de enero de 2019, solicitó a la entidad su remisión con fecha límite del 25 de enero de ese año.

El 9 de agosto de 2019 se suscribió el "Convenio Modificatorio al Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo General 33", dentro del plazo de 20 días hábiles, a partir del día siguiente de la entrada en vigor de los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del 12 de julio de 2019.

3. En el ejercicio 2019, la SF distribuyó entre los 125 municipios 5,493,531.6 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos del FISMDF, con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de

Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal", donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que de febrero a octubre de 2019, la SF transfirió a los municipios de la entidad, 5,493,531.6 miles de pesos recibidos de la Federación por concepto del FISMDF, de manera ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios autorizaron para tal efecto y dentro de los cinco días hábiles posteriores a su recepción por parte del Gobierno del Estado; los importes transferidos no tuvieron deducciones y los montos pagados a cada municipio, correspondieron con los obtenidos de la aplicación de la fórmula de distribución.

Asimismo, se verificó que, al mes de febrero de 2020, una de las cuentas bancarias utilizadas por el Gobierno del Estado para la administración de los recursos del FISMDF 2019 no había sido cancelada y disponía de un saldo remanente de 4,879.3 miles de pesos, no reintegrado a la TESOFE, producto de los rendimientos financieros y de recursos del fondo, asignados a los municipios, que no fueron ejercidos por éstos, por lo que se reintegraron a la entidad.

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF), inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACIÓN/SF/OF/077/2020, por lo que se da como promovida esta acción.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita el reintegro de los recursos por 4,879,419.0 pesos a la TESOFE, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Se constató que el Gobierno del Estado de México publicó por medio de la página de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México y en el Periódico Oficial de la entidad del 31 de enero de 2019, el "Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2019". Al respecto, se verificó que en dichas publicaciones se incluyeron la fórmula y su respectiva metodología, la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

Fortalezas y Áreas de Mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución del FISMDF a los municipios de la entidad

federativa; el pago de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas con dicho proceso, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- El Gobierno del Estado dispuso de cuentas bancarias específicas y productivas para la administración de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Distribución de los Recursos del FISMDF

- Se suscribió 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”.
- El Gobierno del Estado distribuyó entre los municipios de la entidad el 100.0% de los recursos del FISMDF, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Transferencia y control de los recursos

- El Gobierno del Estado de México pagó a los municipios el 100.0% de los recursos del FISMDF que le transfirió la Federación.
- Los recursos del FISMDF se pagaron en los plazos que establece la normativa y en las cuentas bancarias que los municipios notificaron para tal efecto.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se publicó en el periódico oficial del estado y en la página de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, la distribución del FISMDF del ejercicio 2019, la fórmula y su respectiva metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y control de los recursos

- Al mes de febrero de 2020 existía un saldo remanente de 4,879.3 miles de pesos, en una cuenta bancaria que utilizó el Gobierno Estatal para la administración de los recursos del FISMDF 2019.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias consistentes en dar seguimiento al proceso de reintegro de los recursos federales a la TESOFE en tiempo y forma, y una vez que la cuenta bancaria se encuentre con saldo cero, ésta se cancele a la brevedad posible, con lo que se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 4,879,419.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

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 México, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 5,493,531.6 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.

En el Estado de México existió, en general, una gestión adecuada del proceso para la distribución y ministración de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, ya que se dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la administración del fondo; los recursos fueron distribuidos de conformidad con la metodología de cálculo establecida en el convenio firmado con la Secretaría de Bienestar; la entidad transfirió a los municipios los recursos del FISMDF en el periodo establecido en la normativa y en las cuentas bancarias autorizadas por éstos; y hubo transparencia en el proceso, ya que se publicó en los medios oficiales la distribución del FISMDF, la fórmula y su metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

No obstante, la gestión de ese proceso presentó una insuficiencia, ya que, en la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno Estatal para la administración del FISMDF 2019, existió un saldo remanente de 4,879.3 miles de pesos que no habían sido reintegrados a la TESOFE.

En conclusión, el Gobierno del Estado de México realizó, en general, una gestión adecuada de la distribución y ministración los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de dicho proceso.

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 Gobierno del Estado de México (SF).