

Gobierno del Estado de Sonora

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-26000-19-1172-2020

1172-DS-GF

Alcance

EGRESOS

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	665,916.0
Muestra Auditada	665,916.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2019, aportados por la Federación al estado de Sonora por 665,916.0 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

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

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.

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, 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 FISDMF 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 FISDMF, 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 FISDMF, 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 Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica, en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente, por partes iguales, los cuales ascendieron a 665,916.0 miles de pesos y se correspondieron con la cifra reportada para este fondo en la Cuenta Pública 2019 en el concepto de aprobado.

Se verificó que la cuenta bancaria en la que se recibieron los recursos del FISMDF 2019 generó rendimientos financieros por 1.2 miles de pesos, los cuales se reintegraron a la Tesorería de la Federación el 14 de enero de 2020; de acuerdo con lo anterior, se identificó que la cuenta bancaria se quedó sin recursos y se realizó su cancelación el 16 de enero de 2020.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. El Gobierno del Estado de Sonora envió a la Secretaría de Bienestar la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2019, para su revisión y validación. Al respecto, mediante correo electrónico del 18 enero de 2019, esa dependencia federal validó la propuesta.

Se verificó que, mediante el oficio número 05.06-0092/2019, del 22 de enero de 2019, se remitieron al Delegado Estatal de los Programas para el Desarrollo del Estado de Sonora, el Convenio y el Anexo metodológico de la distribución del FISMDF, para su firma por la titular de la Secretaría de Bienestar. Los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social indicaban que la fecha límite para el estado, a efecto de remitir el convenio firmado, era el 14 de enero; no obstante, la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número DGDR.614/010.26/2019, de fecha 9 de enero de 2019, con el cual remitió la liga para descargar la propuesta metodológica, algoritmo, variables y fuentes de información necesarias para apoyar a la entidad en el cálculo de la distribución del FISMDF, solicitó a la entidad su entrega a más tardar el 25 de enero de 2019.

De acuerdo con lo anterior, el 21 de enero de 2019, se suscribió con la Secretaría de Bienestar el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos de distribución y acciones para la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, el cual contenía el anexo que tiene por objeto dar a conocer la metodología, las fuentes de información y los mecanismos de distribución del FISMDF, así como los montos correspondientes a los municipios del estado.

Asimismo, se comprobó que el Gobierno del Estado de Sonora, mediante el oficio número 05.06-0204/2019, del 31 de enero de 2019, remitió a la Secretaría de Bienestar dos ejemplares de la publicación de la distribución del FISMDF del ejercicio 2019, en el órgano oficial de difusión de la entidad federativa.

3. El Gobierno del Estado de Sonora y la Secretaría de Bienestar suscribieron el 26 de agosto de 2019 un Convenio Modificatorio al Convenio formalizado el 21 de enero de 2019 por dichas instancias, en atención de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, actualizados y publicados por la Secretaría de Bienestar el 12 de julio de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

Las modificaciones principales del Convenio consistieron en cambios en el apartado del fundamento legal, a efecto de actualizar la normativa de la Secretaría de Bienestar, así como

en el objeto, al que se sumaron las actividades necesarias para la planeación, operación, ejecución, verificación y seguimiento de los recursos del FAIS.

En los lineamientos referidos, se estableció que las entidades federativas debían suscribir y, en su caso, modificar en un plazo de 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor, el convenio respectivo; es decir, a más tardar el 9 de agosto de 2019; al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó el oficio número 05.06-1492/2019, de fecha 15 de julio de 2019, y el correo electrónico, del 13 de agosto de 2019, mediante los cuales solicitó al Delegado de Programas para el Desarrollo del Estado de Sonora, y a la Secretaría de Bienestar, respectivamente, que se le indicara el proceso para la formalización del Convenio Modificatorio. Sobre el particular, la Secretaría de Bienestar, mediante el correo electrónico, de fecha 26 de agosto de 2019, remitió al Gobierno del Estado el modelo de Convenio Modificatorio, por lo que el retraso en su suscripción no fue atribuible a la entidad fiscalizada.

4. La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2019, el 100% de los recursos que se le asignaron del FISMDF, los cuales ascendieron a 665,916.0 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución 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.

Con la revisión del anexo metodológico del Convenio, se identificó que el municipio de General Plutarco Elías Calles no dispuso de información de pobreza extrema dada a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2015; asimismo, se constató que los municipios de Huépac y de San Felipe de Jesús redujeron su pobreza extrema a cero, de acuerdo con la medición de la pobreza reportada en 2015 por el CONEVAL. En tal sentido, y en el marco de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la entidad fiscalizada propuso al CONEVAL y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en sesión de trabajo llevada a cabo en instalaciones de la Secretaría de Bienestar, un mecanismo de distribución para esos municipios, lo cual fue validado por las instancias.

Transferencia y control de los recursos

5. Con la revisión de los estados de la cuenta bancaria del FISMDF 2019, los SPEI y las pólizas contables proporcionadas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, se verificó que los 665,916.0 miles de pesos que fueron asignados a la entidad por concepto del FISMDF en el ejercicio 2019, se transfirieron a 72 municipios en el periodo de enero a octubre, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cantidades que resultaron de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad; cabe mencionar que no se realizaron deducciones ni afectaciones a los recursos de los municipios.

Transparencia en la distribución de los recursos

6. Se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, el 28 de enero de 2019, el Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula, variables, fuentes de información utilizadas y metodología para la distribución entre los municipios, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal 2019, el cual contiene la fórmula de distribución con su respectiva metodología, la justificación de cada variable y el calendario de ministraciones a los municipios.

Fortalezas y áreas de mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución y ministración del FISMDF, a los municipios de la entidad federativa, presentó las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva, para el manejo exclusivo de los recursos del FISMDF.
- La Secretaría de Hacienda del estado reintegró a la TESOFE el saldo disponible en la cuenta bancaria del FISMDF; asimismo, la canceló el 16 de enero de 2020.

Distribución de los recursos del FISMDF

- El Gobierno del Estado de Sonora y la Secretaría de Bienestar suscribieron, el 21 de enero de 2019, el “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”; asimismo, el 26 de agosto de 2019, se formalizó su Convenio Modificatorio.
- Se distribuyeron los recursos del FISMDF de conformidad con la fórmula de distribución y las variables señaladas en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- Los recursos del FISMDF 2019 fueron transferidos a los municipios oportunamente y en las cantidades correctas.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se cumplió en tiempo y forma con las obligaciones en materia de transparencia, sobre el proceso de distribución y el pago de los recursos del FISMDF.

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 Sonora, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 665,916.0 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; igualmente, la entidad fiscalizada cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre el manejo de los recursos del fondo.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Sonora realizó una gestión adecuada de la entrega de los recursos del FISMDF a los 72 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 Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora.