

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

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-30000-19-1280-2020

1280-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	7,977,288.0
Muestra Auditada	7,977,288.0
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 Veracruz de Ignacio de la Llave por 7,977,288.0 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.

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 las Entidades Federativas

1. Con la revisión de la información proporcionada por el ente fiscalizado, se comprobó que para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dispuso de dos cuentas bancarias productivas, que habilitó para el manejo de los recursos que la Federación le transfirió por partes iguales durante los primeros diez meses del año, los cuales ascendieron a 7,977,288.0 miles de pesos y se correspondieron con la cifra reportada para este fondo, en el concepto de aprobado, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019.

Respecto de las cuentas bancarias mencionadas, éstas operaron en distintos periodos, la primera de enero a agosto de 2019 y la segunda a partir de septiembre de 2019; la razón de la existencia de dos cuentas bancarias se debió a que en la primera se manejaron conjuntamente recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF); no obstante, la segunda cuenta fue única y exclusiva para el manejo de recursos del FISDMF 2019, lo cual atendió una recomendación acordada en la auditoría número 1463-DS-GF del fondo de la Cuenta Pública 2018.

Distribución de los Recursos del FISDMF

2. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó el envío a la Secretaría de Bienestar, de la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISDMF, para su revisión y validación. Al respecto, la Secretaría de Bienestar validó la propuesta metodológica del cálculo de la distribución del FISDMF 2019, mediante correo electrónico del 23 de enero de 2019.

Asimismo, se verificó que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave mediante el oficio número SPF/SP/DGSEP/032/2019, signado por el Director General del Sistema Estatal de Planeación de la SEFIPLAN, del 25 enero de 2019, remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISDMF 2019, para la firma de la Titular de la Secretaría de Bienestar.

Cabe señalar que los Lineamientos del FAIS, vigentes en el ejercicio 2019, indicaban que el plazo para que el Gobierno del Estado remitiera dicho convenio firmado por los funcionarios del estado, a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, era a más tardar el 14 de enero de 2019; no obstante, la dependencia federal, mediante el oficio número DGDR.614/010.30/2019, firmado por el Director General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar del 9 de enero de 2019, con el cual remitió la propuesta metodológica, algoritmo, variables y fuentes de información necesarias para apoyar a la entidad en el cálculo de la distribución del FISDMF, solicitó a la entidad entregarlo a más tardar el 25 de enero de 2019, por lo que el retraso en su entrega no corresponde a un incumplimiento atribuible a la entidad fiscalizada.

Adicionalmente, el 22 de enero de 2019 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 Correspondientes al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ” y se constató que dicho convenio dispuso del anexo metodológico que tiene por objeto dar a conocer la metodología, las fuentes de información y los mecanismos de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como los montos correspondientes a los municipios del estado. También se verificó el envío a la Secretaría de Bienestar de un ejemplar

de la publicación de la distribución del FISMDF del ejercicio 2019, en la Gaceta Oficial de la entidad federativa.

Además, se verificó que 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" formalizado el 22 de enero de 2019 por dichas instancias, lo cual atendió a lo dispuesto en los Lineamientos del FAIS, actualizados y publicados por la Secretaría de Bienestar el 12 de julio de 2019, en los cuales, se establece que las entidades federativas, al día siguiente de la entrada en vigor de esos lineamientos, deberán suscribir y, en su caso, modificar en un plazo de 20 días hábiles, el convenio respectivo.

Las modificaciones principales al convenio consistieron en cambios en el apartado de fundamento legal, a efecto de actualizar la normativa de la Secretaría de Bienestar y al objeto del contrato se sumaron las actividades necesarias para la planeación, operación, ejecución, verificación y seguimiento de los recursos del FAIS.

3. La Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2019, el 100.0% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), cuyo importe ascendió a 7,977,288.0 miles de pesos y se distribuyeron con base en la fórmula, 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 y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de la documentación remitida por el ente fiscalizado, se verificó que, de enero a octubre de 2019, se pagaron a los 212 municipios 7,977,288.0 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, a las cuentas bancarias que los 212 municipios autorizaron para tal efecto, en las cantidades que resultaron de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad; cabe mencionar que no se realizaron deducciones y afectaciones con cargo en el fondo.

En el mes de enero de 2019 existieron retrasos en el pago de los recursos del FISMDF para 41 municipios; en mayo se presentó este problema en otro municipio y en noviembre uno más. Al respecto, mediante el oficio número TES-VER/SRC/1827/2020 del 25 de marzo de 2020, firmado por la Tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se informó que los retrasos se debieron a que los municipios no habilitaron sus cuentas bancarias para la recepción del FISMDF 2019 o no fueron

notificadas en tiempo y forma a la secretaría, dicha situación se verificó en los estados de cuenta, en los que se observa un primer intento de pago rechazado el 8 de febrero de 2019 pero la SEFIPLAN volvió a hacer la transferencia y el pago aparece sin complicaciones el 12, 15, 19 y 21 de febrero de 2019.

En lo que corresponde a la primera cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de enero a agosto de 2019, en la que se manejaron conjuntamente los recursos del FISE y FISMDF, se constató que, el 20 de enero de 2020, fueron reintegrados 18,141.9 miles de pesos a la Tesorería de la Federación; debido a la mezcla de recursos de ambos fondos no se pudo determinar el monto de reintegros específico de cada uno.

Asimismo, en la segunda cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de septiembre de 2019 a febrero de 2020; la cual es única y exclusiva para el FISMDF, se verificó que se generaron rendimientos financieros por 175.0 miles de pesos, los cuales fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación y se comprobó que la cancelación de la cuenta se realizó en febrero de 2020, de acuerdo con lo siguiente:

RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE LA CUENTA BANCARIA ESPECIFICA DEL FISMDF
CUENTA PÚBLICA 2019
(Miles de Pesos)

Mes	Saldo inicial	Rendimientos generados	Reintegros a la TESOFE	Fecha	Saldo Final
sep-19	797,728.8	85.7	0.0		797,814.5
oct-19	797,814.5	85.6	0.0		4,143.4
nov-19	4,143.4	2.8	0.0		171.2
dic-19	171.2	0.5	0.0		174.0
ene-20	174.0	0.5	0.0		174.5
			1.1	13/02/2020	174.0
feb-20	174.5	0.0	174.0	13/02/2020	0.0
				<i>Cancelación de la cuenta</i>	
				14/02/2020	
Total	1,600,206.4	175.1	175.1	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios de septiembre de 2019 a febrero de 2020.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el 31 de enero de 2019, el "Acuerdo mediante el cual se da a conocer la distribución de los Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2019". Al respecto, se verificó que dicha publicación incluyó la fórmula y su 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 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a los municipios del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; de la ministración de los recursos; de la difusión de la información prevista por la normativa, y de otras actividades vinculadas con dicho proceso, presentaron las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- La entidad dispuso de un flujograma que describe el proceso de distribución y transferencia de los recursos de FISMDF a los municipios.
- La Federación enteró en los primeros diez meses del año y por partes iguales, los recursos del FISMDF 2019 a la entidad federativa.
- El total transferido por la Federación se correspondió con las cifras reportadas en el concepto de aprobado en la Cuenta Pública 2019 para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Distribución del FISMDF a los municipios de la entidad

- Se envió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), de la Secretaría de Bienestar, la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2019 para su revisión y validación, con base en los elementos remitidos por la DGDR.
- Se envió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el Convenio y el Anexo firmado por los representantes del gobierno de la entidad, con el fin de su suscripción por el delegado.
- Se formalizó con la Secretaría de Bienestar 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 (FISMDF)”, en la fecha establecida por la normativa.
- La entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios de la entidad federativa los recursos del FISMDF, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Transferencia y control del recurso del FISMDF a los municipios

- Se pagó a los municipios de la entidad federativa el importe que les correspondió de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, de conformidad con la normativa aplicable.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta específica del fondo fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado el convenio que incluyó la fórmula, variables y metodología de cálculo, utilizadas para determinar el importe asignado del FISMDF a cada municipio, así como el calendario de sus ministraciones, dentro del plazo que establece la norma.
- Como resultado de la auditoría de la Cuenta Pública 2018 a este proceso, a partir de septiembre de 2019 y hasta enero de 2020 la entidad federativa habilitó una cuenta bancaria productiva específica, en la que exclusivamente manejó los recursos del FISMDF correspondientes al ejercicio fiscal 2019. Cabe señalar que en 2018 y hasta agosto de 2019 se manejaron conjuntamente los recursos del FISE y FISMDF, en una sola cuenta bancaria.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 6 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 Veracruz de Ignacio de la Llave, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 7,977,288.0 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 y local en la materia. Igualmente, la entidad federativa cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre el manejo del fondo.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cumplió con la gestión adecuada de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los 212 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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 y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.