

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza

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

Auditoría De Cumplimiento: 2020-A-05000-19-0694-2021

694-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	637,650.5
Muestra Auditada	637,650.5
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración a los municipios de la entidad federativa, de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del ejercicio 2020, aportados por la Federación al estado de Coahuila de Zaragoza por 637,650.5 miles de pesos; el importe revisado representa 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 parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, a su vez, es uno de los ocho fondos que integran las Aportaciones Federales, establecidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Sus recursos se aprueban anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo General 33.

Mediante modificaciones realizadas a esa ley, a partir de 1998, se incorporó en este ordenamiento el citado capítulo, mediante el cual se constituyeron las Aportaciones Federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, por medio de los fondos correspondientes; uno de ellos es el FAIS, conformado por el FISMDF y por el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

El FISMDF tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria. Este fondo es de cobertura nacional, es decir, sus recursos se asignan a todos los municipios, así como a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2020, se transfirieron a 2,449 municipios y a 16 alcaldías.

Por su cobertura territorial, magnitud de sus recursos, objetivos y conceptos que financia, el FISMDF constituye la estrategia más importante para la creación de infraestructura social básica que beneficie a la población más pobre; en ese sentido, no existe otro programa con un alcance superior con esos fines y población objetivo. Ello se expresa en el significativo número de obras y acciones que se realizan cada año con el FISMDF, las cuales ascienden a varias decenas de miles en todo el territorio.

Este fondo significa una proporción importante en los ingresos de los municipios y esa participación se incrementa a medida que aumenta su rezago social, lo cual se explica porque los recursos propios que, en general, son reducidos en los municipios, lo son con un carácter más acentuado en el caso de los más pobres. Además, la fórmula de distribución de los recursos del FISMDF favorece a los municipios con mayor población en pobreza, por lo que, a medida que ésta aumenta, también se incrementa el importe de este fondo.

En 2019, año más reciente para el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dispone de información, el FISMDF representó en promedio el 14.4% de los ingresos totales de los municipios, sin incluir el concepto de financiamiento. En los municipios con muy alto grado de rezago social esa proporción fue el 63.4%; en los de alto rezago social, el 49.5%; en los de rezago medio, el 32.5%; en los de rezago bajo, el 15.7%, y en los de muy bajo rezago social, el 4.6%.¹

Debido a los reducidos ingresos propios de los municipios y a que los recursos de las demás transferencias federales (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y participaciones, las más importantes) se destinan fundamentalmente a apoyar la operación de las administraciones municipales y a conceptos como el pago de obligaciones financieras, para los municipios que presentan más rezago social, el FISMDF constituye su principal fuente de financiamiento para la realización de obras e infraestructura social básica, para la población más necesitada.

Su importe aprobado en 2020, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 75,447,093.4 miles de pesos; este importe representa un 0.1% de aumento, en términos reales, respecto de 2019.

La Ley de Coordinación Fiscal establece, en su artículo 32, las disposiciones para determinar el importe del FISMDF, para lo cual indica que su monto será el equivalente al 2.2228% de la

Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

¹ Esos valores se determinaron con la información de 2,110 municipios para los cuales se dispuso de registros, de un total en ese año de 2,452, sin incluir las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 342 municipios no proporcionaron datos de recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Chiapas, 79; Oaxaca, 34; Guerrero, 13; y el resto (7 municipios), en 5 estados.

La relación del FISMDF con la RFP es únicamente con fines referenciales, por lo que el importe del fondo no es sujeto de modificaciones durante el ejercicio y a la conclusión de éste, por variaciones que tenga esa recaudación, como es el caso de las participaciones federales.

El monto del FISMDF depende, de acuerdo con lo anterior, de la RFP estimada en cada ejercicio, la cual a su vez está en función de la evolución de la economía nacional, que determina el importe de los ingresos por concepto de impuestos que son la base para la obtención de la recaudación de referencia.

La distribución de los recursos del FISMDF se realiza inicialmente del Gobierno Federal, mediante la Secretaría de Bienestar (SB), a las entidades federativas, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. Esta fórmula garantiza el importe recibido por cada entidad en el ejercicio 2013 y el incremento lo distribuye con base en la participación relativa de las entidades en la población en pobreza; contiene, asimismo, un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza.

Una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, éstas proceden a distribuirlos entre sus municipios y alcaldías en el caso de la Ciudad de México; para tal fin se utiliza la misma fórmula nacional, con una perspectiva municipal de aplicación. Este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros 10 meses de cada ejercicio, en partes iguales y, a su vez, éstas los deben entregar a los municipios y alcaldías, a más tardar en los 5 días posteriores a su recepción del Gobierno Federal. La ministración de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En su estrategia de fiscalización del FISMDF, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha considerado relevante la revisión del proceso de distribución y entrega de sus recursos a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, con el fin de garantizar que se realiza con observancia de la normativa correspondiente. Lo anterior se justifica por la importancia estratégica y financiera de este fondo.

Por ello, la ASF considera estratégica la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios, e incorporó las revisiones correspondientes en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2020 (1 a la Secretaría de Bienestar y 32 a las entidades federativas). La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico.

Resultados

Transferencias del FIS MDF a la entidad federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF), en la que exclusivamente manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente de enero a octubre por partes iguales. Éstos ascendieron a 637,650.5 miles de pesos, cifra que se corresponde con la reportada en la Cuenta Pública para este fondo, en su concepto de aprobado.

En enero y febrero de 2020, la cuenta bancaria generó rendimientos financieros por 2.6 miles de pesos; asimismo, de enero a octubre de 2020 se realizaron cobros de comisiones bancarias más IVA por 5.4 miles de pesos (1.8 miles de pesos por concepto de transferencias y 3.6 miles de pesos por no mantener el saldo promedio mínimo mensual requerido), como se muestra en la tabla siguiente:

MOVIMIENTOS REALIZADOS EN LA CUENTA BANCARIA DEL FIS MDF
ENERO - OCTUBRE DE 2020
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de pesos)

Concepto	Total
Recursos recibidos por la SHCP	637,650.5
Recursos pagados a los municipios	-637,650.5
Intereses generados en la cuenta bancaria enero y febrero 2020	2.6
Comisiones e IVA cobrados por transferencia bancaria	-1.8
Comisiones e IVA cobrados por no mantener saldo mínimo	-3.6
Total	-2.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios de enero a octubre de 2020

El monto cobrado por concepto de comisiones más IVA fue mayor que los rendimientos generados en la cuenta bancaria del FIS MDF, por lo que el Gobierno del Estado realizó depósitos en la cuenta bancaria por 2.8 miles de pesos para cubrir esos gastos, como se muestra en la tabla siguiente:

DEPÓSITOS REALIZADOS EN LA CUENTA BANCARIA DEL FIS MDF
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de pesos)

Concepto	Total
Depósito de apertura de la cuenta bancaria	0.0*
Depósitos realizados desde una cuenta propia del estado	2.8
Total de depósitos realizados a la cuenta del FIS MDF	2.8

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

* Monto inferior a 0.1 miles de pesos.

Distribución de los Recursos del FIS MDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó el envío a la Secretaría de Bienestar (SB), mediante un oficio del 9 de enero de 2020, de la propuesta metodológica y del cálculo de la distribución del FIS MDF, para su revisión y validación. La Secretaría de Bienestar validó esa propuesta, mediante un correo electrónico del 17 enero de 2020.

El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, mediante un oficio del 24 de enero de 2020, remitió, a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en Coahuila de Zaragoza, en el plazo establecido en la normativa, el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” con el fin de obtener la firma del representante de esa delegación y que ésta fuera el conducto para su firma por la titular de la Secretaría de Bienestar.

Sin embargo, no se presentó evidencia de la formalización del convenio, ya que éste no dispone de todas las firmas ni rúbricas de la delegación estatal, ni de la Secretaría de Bienestar; tampoco se encuentra publicado en la página de internet de esta dependencia federal. No obstante, debido a que el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza cumplió con las fechas y el proceso establecidos en la normativa, este resultado se considera sin observación para esta entidad.

Mediante un oficio del 5 de febrero de 2020, notificado el 6 de febrero de 2020, se remitieron al Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en Coahuila de Zaragoza dos ejemplares originales de la publicación del periódico oficial del estado del día 31 de enero de 2020, que contiene el “Acuerdo por el que se establece la Fórmula y Metodología que sustenta la distribución de los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social

Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como la Metodología y Calendarización de ministraciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2020”.

3. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2020, los recursos del FIS MDF por 637,650.5 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución establecida en la normativa, 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”.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, de enero a octubre de 2020, se transfirieron a los 38 municipios 637,650.5 miles de pesos por concepto del FIS MDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que éstos autorizaron para tal efecto.

El monto transferido a los municipios se corresponde con el obtenido de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad; y no se realizaron deducciones y afectaciones con cargo en esos recursos; asimismo, la cuenta bancaria en la que se recibieron los recursos del FIS MDF, estaba cancelada en la fecha de la auditoría.

5. Con la revisión de los estados de la cuenta bancaria en la que se recibieron y administraron los recursos del FIS MDF ministrados por la Federación, proporcionados por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, se verificó que la transferencia bancaria correspondiente a los recursos del FIS MDF en enero de 2020, para los municipios de Hidalgo y Zaragoza, no se realizó dentro del plazo establecido por la normativa, debido a que las cuentas se encontraban bloqueadas; esas cuentas fueron notificadas al estado antes de la realización de las transferencias, como se muestra en la tabla siguiente:

DÍAS DE RETRASO EN LA MINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FISMDF
CUENTA PÚBLICA 2020

Municipio / mes	Fecha de Transferencia SHCP	Fecha límite de la transferencia a los municipios	Fecha de transferencia a la cuenta bancaria de los municipios	Días de retraso	Fecha del oficio de la notificación de la cuenta bancaria	Comentarios
Hidalgo				8		
			05/02/2020	0		
			05/02/2020			
			10/02/2020	0		
			10/02/2020			
Enero	31/01/2020	10/02/2020	14/02/2020	4	31/01/2020	Devolución por cuenta bloqueada
			14/02/2020			
			17/02/2020	7		
			17/02/2020			
			18/02/2020	8		Fecha de la transferencia realizada al municipio
Zaragoza				7		
			05/02/2020	0		
			05/02/2020			
			10/02/2020	0		
			10/02/2020			
Enero	31/01/2020	10/02/2020	13/02/2020	3	30/01/2020	Devolución por cuenta bloqueada
			13/02/2020			
			17/02/2020	7		Fecha de la transferencia realizada al municipio

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios de enero a octubre de 2020 y oficios de notificación de cuentas bancarias por parte de los municipios.

La entidad fiscalizada presentó una nota aclaratoria en la que manifiesta que las cuentas bancarias a las que se transfirieron los recursos del fondo se encontraban bloqueadas, por diferentes circunstancias ajenas a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, por lo que se devolvieron los recursos al estado y se realizó la transferencia una vez que estaban disponibles.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

6. Con la revisión del Periódico Oficial de la entidad, se verificó que el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza publicó, el 31 de enero de 2020, el “Acuerdo por el que se establece la Fórmula y Metodología que sustenta la distribución de los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como la Metodología y Calendarización de ministraciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2020”, el cual

contiene la fórmula, su metodología y la justificación de cada elemento del cálculo, así como el calendario de fechas de pago para el FIS MDF.

Asimismo, las cifras publicadas se correspondieron con las establecidas en el "Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social".

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FIS MDF; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información correspondiente, y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FIS MDF a la entidad federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria específica para la recepción y administración de los recursos del FIS MDF. Lo anterior, como resultado de la atención de la observación realizada en la auditoría a la distribución de los recursos del fondo en la Cuenta Pública 2018.

Distribución de los recursos del FIS MDF

- La entidad fiscalizada acordó con la Secretaría del Bienestar, dentro del plazo establecido por la normativa, la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del fondo.
- La distribución de los recursos del fondo se realizó con base en la metodología establecida en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- Los municipios notificaron a la entidad fiscalizada las cuentas bancarias para la transferencia de los recursos del fondo.
- El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza dispuso de controles para garantizar que los recursos del FIS MDF se transfirieran en las cuentas bancarias específicas notificadas por los municipios y en los plazos establecidos en la normativa.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Existe una adecuada transparencia del proceso de distribución de los recursos transferidos a los municipios por concepto del FISMDF.
- Se publicó el calendario de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios, dentro del plazo que establece la normativa.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de los recursos del FISMDF

- El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza no dispone de un manual que establezca el proceso de distribución y cálculo de los recursos del FISMDF que corresponden a los municipios. Al respecto, como parte de las recomendaciones realizadas en la auditoría a la Distribución del FISMDF de la Cuenta Pública 2018, se proporcionó un documento en formato pdf en el que, a febrero de 2021, se muestra un avance del 70.0% en la formulación del manual de organización y un 84.0% del manual de procedimientos, los cuales ya se encuentran en revisión por parte de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIRC).

Este resultado se presenta sin observación, ya que, si bien existen áreas de mejora, éstas están en su proceso de atención.

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 para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios del estado de Coahuila de Zaragoza, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 637,650.5 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza dispone de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la distribución y transferencia a los municipios de los recursos del FISMDF.

Asimismo, la entidad federativa cumplió con sus obligaciones de transparencia, ya que publicó en los plazos establecidos en la normativa los montos distribuidos a cada municipio y el calendario de ministraciones.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza realizó una gestión adecuada del proceso de distribución y transferencia de los recursos del FISMDF.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

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 Coahuila de Zaragoza.