

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: 2020-A-15000-19-0777-2021

777-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	5,207,058.2
Muestra Auditada	5,207,058.2
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 México por 5,207,058.2 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 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.

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.

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.

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

Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa

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

El fideicomiso se constituyó con el fin de servir como mecanismo de pago de financiamientos de proyectos de infraestructura social de los municipios que se adhieran a ese instrumento financiero, lo cual fue notificado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien transfirió al Gobierno del Estado durante los 10 primeros meses del año y por partes iguales, un monto de 5,207,058.2 miles de pesos; esta cifra se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado.

En el ejercicio 2020, ningún municipio se incorporó a ese fideicomiso, por lo que, después de la recepción del recurso transferido por la TESOFE, lo transfirió en forma directa a la cuenta bancaria específica y productiva que dispuso el Gobierno Estatal para el manejo de los recursos del FIS MDF.

Distribución de los Recursos del FIS MDF

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 Dirección General de Desarrollo Regional, de la Secretaría de Bienestar (SB), la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FIS MDF para su revisión y validación. Al respecto, la Secretaría de Bienestar la validó, mediante correo electrónico del 23 enero de 2020, para posteriormente formalizarla por medio del “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones 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, que forma parte del Ramo General 33”.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México remitió a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de México el convenio y anexo metodológico de la distribución del FIS MDF; asimismo, mediante un oficio se remitieron a la Secretaría de Bienestar dos ejemplares de la publicación en el periódico oficial del estado de la distribución de los recursos del FIS MDF 2020.

3. En el ejercicio 2020, la SF distribuyó, entre los 125 municipios del Estado de México, 5,207,058.2 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos del FIS MDF, con base en la fórmula, las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones 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, que forma parte del Ramo General 33”, 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 2020, la SF transfirió a los municipios de la entidad 5,207,058.2 miles de pesos recibidos de la Federación por concepto del FISMDF, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que 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 ni afectaciones y los montos pagados a cada municipio se correspondieron con los obtenidos de la aplicación de la fórmula de distribución.

Al cierre del ejercicio 2020, la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado para la recepción y administración de los recursos del FISMDF disponía de un saldo de 455.5 miles de pesos, correspondientes a los rendimientos financieros que se generaron, los cuales fueron reintegrados a la TESOFE en fecha posterior a la establecida en la normativa.

Adicionalmente, durante los meses de enero, febrero y marzo de 2021, la SF realizó reintegros a la TESOFE de recursos del fondo que no fueron ejercidos por los municipios; sin embargo, aún se disponía de un saldo remanente de 32.6 miles de pesos a marzo de 2021.

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACIÓN/SF/OF/059/2021, 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 a la TESOFE por 88,617.0 pesos, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. La entidad fiscalizada publicó en 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 2020, 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 2020". La publicación incluyó la fórmula, su metodología y 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, 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 ese proceso, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- El Gobierno del Estado dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción y administración de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2020.

Distribución de los recursos del FISMDF

- Se suscribió con la Secretaría de Bienestar el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones 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, que forma parte del Ramo General 33”.
- El Gobierno del Estado distribuyó, entre los municipios de la entidad, el 100.0% de los recursos del FISMDF, conforme a la fórmula establecida 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 fiscal 2020, la fórmula y su metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y control de los recursos

- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria producto de la administración de los recursos del FISMDF 2020 no fueron reintegrados a la TESOFE a más tardar el 15 de enero de 2021, y a marzo de 2021 existía un saldo remanente, en esa cuenta, de 32.6 miles de pesos, que no había sido reintegrado a la TESOFE.

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 con el fin de gestionar el reintegro a la TESOFE, de los recursos remanentes del Fondo en la cuenta bancaria, así como la cancelación de la misma, con lo que se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 88,617.00 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 5,207,058.2 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.

El Estado de México realizó, 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 existió transparencia en el proceso, ya que se publicó, en los medios oficiales, la fórmula de distribución del FISMDF 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 2020 existió un saldo remanente de 32.6 miles de pesos, que no había sido reintegrados a la TESOFE.

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

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. 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).