

Gobierno del Estado de Guerrero

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-12000-19-0858-2021

858-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	6,665,054.8
Muestra Auditada	6,665,054.8
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 Guerrero por 6,665,054.8 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.

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

Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa

1. De acuerdo con la información proporcionada por la entidad fiscalizada, el estado de Guerrero recibió 6,665,054.8 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), los cuales le fueron ministrados en partes iguales durante los primeros diez meses de 2020 por la Tesorería de la Federación a la cuenta bancaria productiva y específica del Fideicomiso No. 2161 monto que se correspondió con la cifra reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado.

Ese fideicomiso tiene por objeto servir como mecanismo de captación y distribución de la totalidad de los recursos del FISMDF, independientemente de si existen o no obligaciones financieras contraídas por los municipios adherentes. En este fideicomiso participó el Gobierno del Estado de Guerrero como Fideicomitente y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos como Fiduciario y Fideicomisario en primer Lugar.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, se verificó que el 23 de enero de 2020 la Secretaría de Bienestar y el Gobierno del Estado de Guerrero suscribieron 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), el cual dispuso de un anexo metodológico en el que se especificó el procedimiento de cálculo.

Antes de la suscripción del convenio y con base en lo establecido en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la entidad fiscalizada remitió los resultados del cálculo de la distribución del fondo a la Secretaría de Bienestar para su validación y, después de que éstos fueron aprobados, envió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Guerrero el convenio firmado por los representantes de la entidad, a efecto de su formalización con la Secretaría de Bienestar.

Asimismo, con objeto de que la Secretaría de Bienestar difundiera en su página electrónica la distribución del FISMDF en la entidad, el Gobierno del Estado de Guerrero le remitió un ejemplar de la publicación realizada en su órgano de difusión oficial.

3. Con el análisis de la información presentada por el Gobierno del Estado de Guerrero respecto de la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios del estado, se verificó que, en el ejercicio 2020, se distribuyeron 6,665,054.8 miles de pesos de conformidad con la fórmula, variables y montos establecidos 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 la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, se verificó que, de enero a octubre de 2020, se transfirieron 6,665,054.8 miles de pesos a los municipios del estado por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); es decir, el 100.0% de los recursos asignados a la entidad para ese fondo en el ejercicio fiscal 2020. Ningún municipio tuvo obligaciones financieras que dieran lugar a deducciones durante este periodo.

Los recursos fueron transferidos en forma ágil y directa por el Fideicomiso No. 2161 a la cuenta bancaria que los municipios oficializaron para tal fin, ya que una de sus funciones es fungir como mecanismo de distribución del FISMDF. No se aplicaron deducciones a los municipios con cargo en estos recursos.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Como parte de la auditoría practicada se revisó el cumplimiento por la entidad fiscalizada de las obligaciones en materia de transparencia en la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Al respecto, se constató que el Gobierno del Estado de Guerrero publicó, en su órgano de difusión oficial, antes del 31 de enero de 2020, que es el plazo establecido por la normativa, el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, entre los municipios del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2020". Hubo consistencia en las cifras publicadas y la publicación incluyó el desarrollo del cálculo, la justificación de los elementos considerados, 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 y la 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 Guerrero, presentó las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- Al inicio del ejercicio, la entidad fiscalizada ratificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cuenta bancaria habilitada para la recepción de los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada cumplió en tiempo y forma las actividades para convenir la distribución del FISMDF requeridos para la oportuna suscripción del convenio con la Secretaría de Bienestar.
- La entidad fiscalizada calculó la distribución del FISMDF de conformidad con la fórmula de distribución y variables establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Transferencia y control de los recursos

- El Fideicomiso No. 2161 y la entidad fiscalizada dispusieron de controles suficientes para transferir de manera oportuna los recursos de los municipios a sus respectivas cuentas bancarias.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada publicó, dentro del plazo y con la estructura prevista por la normativa, la distribución del FISMDF

Otras actividades vinculadas

- El Gobierno del Estado de Guerrero dispuso de un instructivo oficializado que describe en forma detallada el desarrollo de los procesos vinculados con la distribución de los recursos del FISMDF.

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 Guerrero, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 6,665,054.8 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 Guerrero existió una gestión adecuada del proceso para la distribución y ministración de los recursos del FISMDF a los municipios, ya que se dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la administración del fondo; se distribuyó entre los municipios el total de los recursos transferidos por la Federación por concepto del fondo; la ministración fue de manera ágil, directa, en partes iguales y sin limitaciones ni restricciones; el pago a los municipios se realizó en el plazo establecido en la normativa y se atendieron las obligaciones de transparencia correspondientes.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Guerrero cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, así como en materia de transparencia del 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 y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero.