

Gobierno del Estado de Nuevo León

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-19000-19-1052-2021

1052-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	798,901.7
Muestra Auditada	798,901.7
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 Nuevo León por 798,901.7 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; asimismo, contiene, 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 en 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 FISMDF a la Entidad Federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, se comprobó que la entidad fiscalizada dispuso de una

cuenta bancaria productiva y específica para la recepción de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), en la que exclusivamente manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente de enero a octubre por partes iguales, los cuales ascendieron a 798,901.7 miles de pesos; esta cifra se corresponde con la reportada en la Cuenta Pública para este fondo, en su concepto de aprobado. El 21 de enero de 2021, se canceló esa cuenta bancaria.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. El Gobierno del Estado de Nuevo León remitió el 22 de enero de 2020, mediante un correo electrónico, 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 2020.

La DGDR solicitó la corrección del monto utilizado por la entidad fiscalizada de la línea basal de la asignación 2013, para que coincidiera con el importe del calendario de ministraciones publicado por la SHCP del ciclo presupuestal 2013, por lo que el Gobierno del Estado efectuó un ajuste en los valores de los municipios de Melchor Ocampo y Parás. Con la corrección realizada, por medio de un correo electrónico, la DGDR emitió la aprobación de la metodología de cálculo para distribuir los recursos del FISMDF 2020, el 23 de enero de 2020.

El Gobierno del Estado de Nuevo León y la Secretaría de Bienestar suscribieron, el 23 de enero de 2020, el "Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos 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, que forma parte del ramo general 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

Asimismo, mediante un oficio, la entidad fiscalizada remitió el convenio y su anexo metodológico a la Delegada Estatal de Programas de Desarrollo en el Estado de Nuevo León, con las firmas de los funcionarios estatales que intervinieron en el acto; sin embargo, fue notificado a la delegación el 30 de enero, es decir, 4 días hábiles posteriores a lo establecido en la normativa.

Además, el Procurador Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, mediante un oficio del 6 de febrero, remitió a la Delegada Estatal de Programas de Desarrollo en el Estado de Nuevo León dos ejemplares de la publicación en el Periódico Oficial del Estado, del "Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendarización de las ministraciones entre los 51 municipios del Estado de Nuevo León, de las Aportaciones Federales a que se refiere el Anexo Metodológico al 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, que forma parte del Ramo General 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

El Gobierno del Estado de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la documentación que acredita que en el ejercicio 2021, el envío del Convenio suscrito con la Secretaría de Bienestar para la distribución del FISMDF 2021, con las firmas de los funcionarios públicos estatales, se remitió a la Delegación Federal de Programas de Desarrollo en el Estado de Nuevo León, en el plazo establecido en la normativa, con lo que se solventa lo observado.

3. En 2020, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León distribuyó entre los 51 municipios del estado, por concepto del FISMDF, 798,901.7 miles de pesos, de acuerdo con la fórmula de distribución establecida en la normativa, la metodología y las variables consideradas en el Convenio suscrito con la Secretaría de Bienestar.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de las pólizas contables y los estados de la cuenta bancaria del FISMDF proporcionados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, se verificó que, en el ejercicio 2020, se transfirieron a los municipios 798,901.7 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil directa y sin limitaciones ni restricciones, dentro del plazo establecido en la normativa, en las cuentas bancarias que se autorizaron para tal efecto. No se aplicaron deducciones a los municipios con cargo en los recursos del fondo

De enero a diciembre de 2020, se generaron rendimientos financieros por 0.4 miles pesos que fueron reintegrados a la TESOFE el 13 de enero de 2021.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Con la revisión del Periódico Oficial de la entidad, se verificó que el Gobierno del Estado de Nuevo León publicó, el 31 de enero de 2020, el "Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendarización de las ministraciones entre los 51 municipios del Estado de Nuevo León, de las Aportaciones Federales a que se refiere el Anexo Metodológico al 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, que forma parte del Ramo General 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", para el ejercicio fiscal del año 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 FISMDF.

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; 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 FISMDF a la entidad federativa

- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para el manejo de los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF

- 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 aprobada y 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 Nuevo León dispuso de controles para garantizar que los recursos del FISMDF fueran transferidos a las cuentas bancarias específicas notificadas por los municipios, así como en los plazos establecidos en la normativa.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión, en el plazo establecido en la normativa, la distribución del FISMDF del ejercicio fiscal 2020, entre sus municipios; la fórmula y su metodología con la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de los recursos del FISMDF

- El Gobierno del Estado de Nuevo León no dispone de un manual que establezca el proceso de distribución y cálculo de los recursos del FISMDF que corresponden a los municipios.

Transferencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada presentó insuficiencias en el manejo de la documentación soporte de los pagos que realizó a los municipios de los recursos del fondo, ya que no se dispuso de ningún CFDI emitidos por éstos; tampoco se presentó el total de los comprobantes de las transferencias electrónicas, ni las pólizas contables de los pagos.

El Gobierno del Estado de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a las direcciones correspondientes atender lo observado por la ASF; además, presentó un documento con el proceso de gestión del FISMDF del estado de Nuevo León, así como los mecanismos por implementar para el manejo adecuado de la documentación soporte de las transferencias a los municipios, por lo que se solventa lo observado.

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), entre los municipios del estado de Nuevo León, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 798,901.7 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 Gobierno del Estado de Nuevo León dispone, en general, de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la distribución y transferencia de los recursos del FISMDF a los municipios.

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

Sin embargo, se realizó la entrega extemporánea del Convenio para acordar la metodología y acciones para la operación del FISMDF a la Delegación Estatal de Programas de Desarrollo en el Estado de Nuevo León.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Nuevo León realizó una gestión adecuada de la distribución y ministración del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

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 y Tesorería General del Estado de Nuevo León.