

Gobierno del Estado de México**Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-15000-19-0802-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 802

Los Criterios de Selección, Objetivo y Procedimientos de auditoría aplicados, se pueden consultar a través del Marco de Referencia "Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal", mediante el siguiente código QR:

***Alcance***

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	5,134,474.3
Muestra Auditada	5,134,474.3
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 2021, aportados por la Federación al Estado de México por 5,134,474.3 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) son recursos que por ley se otorgan a los municipios y a las alcaldías, en el caso de la Ciudad de México, y se aprueban anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Ramo General 33.

El FISMDF forma 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 los Fondos de Aportaciones Federales” de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

“Los Fondos de Aportaciones Federales tienen su origen en las administraciones públicas federales que desde principios de la década de los noventa impulsaron la descentralización y una mayor cobertura de algunos programas sociales”.¹

Con la reforma a la LCF, del 29 de diciembre de 1997, a partir del 1 de enero de 1998, se incorporó el capítulo V Aportaciones Federales, que se integraba por cinco fondos para ser distribuidos entre los estados y municipios, entre ellos el FAIS compuesto por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que no consideraba a las demarcaciones territoriales y por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, ahora Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE)².

Al respecto, el FISMDF tuvo sus orígenes con el Ramo 26 denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional” durante el periodo de 1989 a 1995; para la administración de este ramo se creó en 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hoy Secretaría de Bienestar (SB), quien empezó ese encargo a partir de 1993; posteriormente, en el PEF del ejercicio fiscal 1996, al Ramo 26 se le llamó “Superación de la pobreza” y se integró por el Fondo de Infraestructura Social Municipal; el Fondo de Prioridades Estatales; y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.³

En 1997, ese ramo se dividió en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.⁴ Para los ejercicios 1998 y 1999 al Ramo 26 se le denominó “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, y se integró por los fondos para el Desarrollo Productivo; para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; para Atender a Grupos Prioritarios, y de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.⁵ A partir del año 2000 la conformación del FAIS absorbió esos cuatro fondos y otros programas presupuestales.⁶

¹ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33**, México, 2022, p. 13.

² **Ley de Coordinación Fiscal**, 1997, artículo 32 y primero transitorio.

³ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33**, México, 2022, pp. 96 y 97 [citado en Guízar, 2006, p.15].

⁴ **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997**, artículo 17.

⁵ **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998**, artículo 18 y **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999**, artículo 15.

⁶ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33**, México, 2022, p. 15.

En el caso de las alcaldías de la Ciudad de México, por la reforma a la LCF del 9 de diciembre de 2013, también reciben los recursos del fondo a partir del ejercicio 2014; con esa modificación a la ley, al fondo se le denominó FISMDF.

El FISMDF tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, y a las 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, los recursos se asignan a todos los municipios, y a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2021, se transfirieron a 2,453 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.

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 asignado de este fondo. A partir de 2014, la fórmula otorga recursos a los municipios o alcaldías que disminuyeron las carencias y la marginación; con ello, se busca incentivar la eficiencia en el gasto.

En 2021, año más reciente para el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dispone de información, el FISMDF representó, en promedio, el 14.6% 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 del 66.2%; en los de alto rezago social, el 59.6%; en los de rezago medio, el 43.3%; en los de rezago bajo, el 24.2%, y en los de muy bajo rezago social, el 5.4%.⁷

El FISMDF constituye la principal fuente de financiamiento para la realización de obras e infraestructura social básica, para la población más necesitada, debido a los reducidos ingresos propios de los municipios y a que los recursos de las transferencias federales más importantes, como los provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y

⁷ Esos valores se determinaron con la información de 2,088 municipios para los cuales se dispuso de los registros, de un total en ese año de 2,455, sin incluir a las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 367 municipios no proporcionaron los datos de sus recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron la información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Estado de México, 51; Jalisco, 28; Oaxaca, 26; Guerrero, 13; Chihuahua, 11 y el resto (29 municipios), en 10 estados.

las participaciones federales, 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 un mayor grado de rezago social.

Su importe aprobado en 2021, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 74,502,914.6 miles de pesos; este importe representó una disminución del 7.8%, en términos reales, respecto del asignado en 2020.

Esa disminución se explica porque la LCF 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 está sujeto a 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.

El Gobierno Federal realiza inicialmente la distribución de los recursos del FISMDF a las entidades federativas, mediante la SB, 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. La ministración de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, éstas los distribuyen entre sus municipios y alcaldías; 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.

Los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros diez 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 cinco días hábiles posteriores a su recepción del Gobierno Federal.⁸

⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 48, último párrafo.

Por la importancia estratégica y financiera del FISMDF, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su estrategia de fiscalización, consideró relevante la revisión del proceso de la distribución y entrega de los recursos del fondo a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías, con el fin de garantizar que se realizó en observancia de la normativa correspondiente.

En ese sentido, la ASF incorporó en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2021, una revisión a la SB y otra a cada una de las 32 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 la totalidad de 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 a éste, durante los 10 primeros meses del año y por partes iguales, un monto de 5,134,474.3 miles de pesos; esta cifra se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021 para este fondo, en el concepto de aprobado.

En el ejercicio 2021, ningún municipio se incorporó a ese fideicomiso, por lo que, después de la recepción del recurso del FISMDF en éste, se transfirió en forma directa a la cuenta bancaria específica y productiva que dispuso el Gobierno Estatal para el manejo de los recursos del FISMDF.

Distribución de los Recursos del FISMDF

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 (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB) la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF para su revisión y validación.

Al respecto, la SB validó la propuesta metodológica del cálculo de la distribución del FISMDF 2021, mediante correo electrónico del 18 enero de 2021, para posteriormente realizar su formalización 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”, el 22 de enero de 2021.

Asimismo, se verificó que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México remitió el 25 de enero de 2021 a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de México el convenio y anexo metodológico de la distribución del FISMDF. Sin embargo, fue hasta el 7 de mayo de 2021 que remitió a la DGDR de la Secretaría de Bienestar un ejemplar de la publicación de la distribución de los recursos del FISMDF 2021, por lo que no se realizó en el plazo establecido por la normativa, hasta el 15 de febrero 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/124/2022, 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, instruyó las acciones de control necesarias con el fin de enviar a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar, un ejemplar de la publicación en el Periódico Oficial, de la distribución de los recursos del FISMDF, a más tardar el 15 de febrero del ejercicio fiscal correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

3. En el ejercicio 2021 la SF distribuyó entre los 125 municipios del Estado de México 5,134,474.3 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos del FISMDF, con base en la fórmula de distribución, 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 enero a octubre de 2021, la SF pagó a los municipios de la entidad 5,134,474.3 miles de pesos recibidos de la Federación por concepto del FISMDF, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios autorizaron para tal efecto y dentro de los cinco días hábiles posteriores a su recepción por parte del Gobierno del Estado de México, con excepción de tres municipios a los que se les transfirieron con retraso los recursos del fondo.

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, remitió documentación en la que justificó y aclaró que los retrasos en la entrega de los recursos del fondo a los municipios se debieron a la falta del trámite oportuno por parte de éstos y por el rechazo de las instituciones de las transferencias realizadas, situación ajena a la entidad fiscalizada.

Los importes transferidos no tuvieron deducciones ni afectaciones, y los montos pagados a cada municipio correspondieron con los obtenidos de la aplicación de la fórmula de distribución.

Cabe señalar que los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado de México para la administración del FISMDF 2021 fueron reintegrados a la TESOFE con fecha posterior a la que establece la normativa, es decir, después del 15 de enero de 2022.

Adicionalmente, durante los meses de diciembre de 2021, enero, febrero, mayo y junio de 2022, la SF realizó nueve reintegros de recursos del fondo a la TESOFE, que no fueron ejercidos por los municipios, tres de ellos fueron realizados posterior a la fecha establecida en la normativa, específicamente el 15 de abril de 2022 y el 22 de junio de 2022, y la cuenta estatal para el pago del FISMDF a los municipios fue cancelada.

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/124/2022, 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, realizó las acciones de control necesarias para que los reintegros de los recursos no ejercidos del FISMDF, se realicen considerando lo estipulado en el artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 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 29 de enero de 2021 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 2021". Al respecto, se verificó que dichas publicaciones incluyeron 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 de México dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción y distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2021.

Distribución de los Recursos del FISMDF

- Se suscribió 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 lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Transferencia y control de los recursos

- En el ejercicio 2021 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 2021, la fórmula y su metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de los Recursos del FISMDF

- No se cumplió con la fecha establecida por la normativa, para la entrega a la Secretaría de Bienestar de la publicación de la distribución de los recursos del FISMDF 2021.

Transferencia y control de los recursos

- Los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado para la administración del FISMDF 2021 fueron reintegrados a la TESOFE en fecha posterior al 15 de enero de 2022.
- Existieron tres reintegros que fueron realizados por el Gobierno Estatal a la TESOFE, con fecha posterior al 15 de abril de 2022, sin atender a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

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, realizó las acciones de control necesarias para que las áreas de mejora detectadas sean atendidas, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 3 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 5,134,474.3 miles de pesos, que representa 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 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 algunas insuficiencias, ya que no se cumplió con la fecha establecida por la normativa para la entrega a la Secretaría de Bienestar de la publicación de la distribución de los recursos del FISMDF 2021; asimismo, existieron reintegros que fueron realizados por el Gobierno Estatal a la TESOFE con fecha posterior a la que establece la normativa.

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

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

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).