

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-11000-19-0893-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 893

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***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,495,380.1
Muestra Auditada	2,495,380.1
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y transferencia 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 Guanajuato por 2,495,380.1 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 FIS MDF 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”.<sup>1</sup>

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)<sup>2</sup>.

Al respecto, el FIS MDF 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.<sup>3</sup>

En 1997, ese ramo se dividió en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> A partir del año 2000 la conformación del FAIS absorbió esos cuatro fondos y otros programas presupuestales.<sup>6</sup>

---

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

<sup>2</sup> Ley de Coordinación Fiscal, 1997, artículo 32 y primero transitorio.

<sup>3</sup> 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].

<sup>4</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, artículo 17.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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%.<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 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**

#### **Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa**

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato 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 (FISMDF), la cual fue notificada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En esa cuenta, la Federación le transfirió mensualmente de enero a octubre de 2021 por partes iguales, 2,495,380.1 miles de pesos, cifra que se corresponde con la reportada en la Cuenta Pública para este fondo, en su concepto de aprobado.

#### **Distribución de los recursos del FISMDF**

2. Con la revisión de la documentación remitida por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, se verificó que la entidad fiscalizada envió a la Secretaría de Bienestar (SB), mediante un correo electrónico del 4 de enero de 2021, la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF, para su revisión y validación. La Secretaría de Bienestar, también mediante un correo electrónico del 7 de enero de 2021, informó a la entidad fiscalizada que la propuesta metodológica había sido validada.

El 22 de enero de 2021, el Gobierno del Estado de Guanajuato y la SB suscribieron 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, que forma parte del ramo general 33” y su anexo metodológico, en donde se establece la metodología, las fuentes de información, los mecanismos de distribución del FISMDF y los montos correspondientes a los municipios del estado. Este convenio fue remitido al Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en Guanajuato para su firma por las autoridades de la Secretaría de Bienestar el 25 de enero de 2021.

El Subsecretario de inclusión e Inversión para el Desarrollo Social remitió dos ejemplares originales del “Acuerdo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), en lo relativo al Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2021”, publicado en el periódico oficial de la entidad, el 28 de enero de 2021, que incluye la distribución del FISMDF para el ejercicio fiscal 2021, mediante un oficio del 2 de febrero de 2021, con fecha de acuse del 3 de febrero de 2021, enviado al Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo en Guanajuato, de la Secretaría de Bienestar.

**3.** Para el ejercicio fiscal 2021, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato distribuyó entre los municipios los recursos del FISMDF por 2,495,380.1 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución establecida en la normativa, las variables y los montos contenidos 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, que forma parte del ramo general 33”.

#### **Transferencia y control de los recursos**

**4.** Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada se comprobó que, de enero a octubre de 2021, se transfirieron a los 46 municipios del estado de Guanajuato 2,495,380.1 miles de pesos por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios 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 ni afectaciones a los recursos del fondo asignados a los municipios.

**5.** Con la revisión de los estados de la cuenta bancaria en la que se recibieron y administraron los recursos del FISMDF, proporcionados por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, se verificó que, de enero a diciembre de 2021, se generaron rendimientos financieros por 13.8 miles de pesos; asimismo, se identificó que los municipios reintegraron recursos en la cuenta bancaria del FISMDF, por concepto de recursos y rendimientos financieros no ejercidos por 2,759.8 miles de pesos.

Al 13 de enero de 2022, los recursos disponibles en la cuenta bancaria ascendieron a 2,773.7 miles de pesos, los cuales fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) dentro del plazo establecido en la normativa.

Además, del 18 de enero a junio de 2022, se realizaron reintegros a la TESOFE por 23,712.2 miles de pesos, que incluyen 23,673.2 miles de pesos que reintegraron los municipios por

concepto de recursos y rendimientos financieros no ejercidos y 39.0 miles de pesos de los rendimientos generados en la cuenta bancaria del FISMDF.

De acuerdo con lo anterior, de enero a mayo de 2022, los municipios realizaron depósitos a la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del FISMDF por 26,433.1 miles de pesos y se generaron intereses en la cuenta bancaria de enero 2021 a mayo de 2022 por 39.0 miles de pesos, los cuales fueron reintegrados a la TESOFE, como se muestra en la tabla siguiente:

MOVIMIENTOS Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS EN LA CUENTA BANCARIA DEL FISMDF  
CUENTA PÚBLICA 2021  
(Miles de pesos)

Mes	Saldo Inicial	Intereses	Depósitos	Reintegros a la TESOFE	Saldo Final
Diciembre 2021*					13.8
Enero**	13.8	3.8	2,852.3	2,866.1	3.8
Febrero**	3.8	0.0	0.0	0.0	3.8
Marzo**	3.8	3.6	8,980.5	249.8	8,738.1
Abril**	8,738.1	30.9	14,598.5	23,043.3	324.3
Mayo**	324.3	0.7	1.8	326.0	0.7
Junio**	0.7	0.0	0.0	0.7	0.0
Total	0.0	39.0	26,433.1	26,485.9	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios de enero 2021 a junio de 2022.

\*Corresponde al total de rendimientos financieros generados de enero a diciembre de 2021.

\*\* Meses correspondientes al año 2022.

Con la revisión de los estados de cuenta, se verificó que en la cuenta bancaria en la que se recibieron recursos del FISMDF no había saldo disponible y se presentó evidencia de que, al 9 de junio de 2022, la cuenta se encontraba cancelada.

Cabe señalar que 326.7 miles de pesos fueron reintegrados por los municipios y a su vez por el Gobierno del Estado a la TESOFE posteriormente al 15 de abril de 2022, fecha límite establecida en la normativa; como resultado de que los municipios reintegraron recursos no ejercidos fuera del plazo establecido.

### 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 Guanajuato publicó, el 28 de enero de 2021, el “Acuerdo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), en lo relativo al estado de Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal de 2021”, 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.

Las cifras publicadas de los montos asignados a los 46 municipios del Estado de Guanajuato se corresponden 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 FISMDF; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información correspondiente, y otras actividades vinculadas con ese proceso se presentaron las fortalezas 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 dispone de un flujograma que describe el proceso de distribución de los recursos de FISMDF entre los municipios y menciona cada una de las actividades que les corresponden a las dependencias federales responsables por etapa de la distribución del FISMDF.
- El Gobierno del Estado dispone de mecanismos de control adecuados respecto de la distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios, ya que acordó con la Secretaría de Bienestar la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del fondo, dentro del plazo establecido por la normativa.
- 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 Guanajuato dispuso de controles suficientes para garantizar que los recursos del FISMDF fueran transferidos en las cuentas bancarias



específicas notificadas por los municipios y en los plazos establecidos en la normativa.

- Se dispuso de las pólizas y los SPEI en los que se identifican los montos transferidos a los municipios, así como los CFDI o recibos emitidos por éstos de los recursos que recibieron del FISMDF.

#### **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; también, hubo coincidencia entre lo ministrado y el monto de la distribución que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad fiscalizada.
- Se publicó el calendario de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios, dentro del plazo que establece la normativa.

Cabe señalar que existieron recursos que se reintegraron a la TESOFE fuera del plazo establecido en la normativa; debido a que existieron municipios que reintegraron recursos no ejercidos en la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del FISMDF fuera del plazo; al respecto, la entidad fiscalizada dispone de mecanismos (circulares y correos electrónicos), mediante los cuales solicita a los municipios que se implementen las acciones necesarias que garanticen el reintegro de los recursos no comprometidos y no ejercidos al cierre del ejercicio y se realice la devolución para dar cumplimiento a los plazos establecidos para el reintegro a la TESOFE; por lo que dicho resultado no fue observado.

#### ***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 Guanajuato, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 2,495,380.1 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 Guanajuato 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 Guanajuato 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

L.C.P. Juan Manuel León Rivas

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Subdirector de Área

En ausencia del Director de Evaluación del Gasto Federalizado "B" y con fundamento en el art. 65 del RIASF.

***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, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato.