

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-19000-19-1272-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1272

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	790,275.0
Muestra Auditada	790,275.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y transferencia 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 Nuevo León por 790,275.0 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

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 (FISMDF), la cual fue notificada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la que exclusivamente manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente de enero a octubre por partes iguales, los cuales ascendieron a 790,275.0 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. El Gobierno del Estado de Nuevo León remitió el 4 de enero de 2021, 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 2021; mediante dicho correo informó que, en el caso del municipio de Melchor Ocampo, no se dispone de información de la variable de pobreza extrema en el ejercicio 2015, por lo que el cálculo se realizó con la de 2010.

Al respecto, la DGDR emitió la aprobación de la metodología de cálculo para distribuir los recursos del FISMDF 2021 el 7 de enero de 2021.

El Gobierno del Estado de Nuevo León y la Secretaría de Bienestar suscribieron el 20 de enero de 2021, 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 con fecha del 25 de enero de 2021, la entidad fiscalizada notificó el mismo día 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.

Además, el Director Jurídico de la Oficina del Secretario de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León, mediante un oficio del 3 de febrero, notificó el 4 de febrero a la Delegada Estatal de Programas de Desarrollo en el Estado de Nuevo León, dos ejemplares de la impresión 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, para el ejercicio fiscal del año 2021”.

3. En 2021, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León distribuyó entre los 51 municipios del estado, por concepto del FISMDF, 790,275.0 miles de pesos, de acuerdo con la fórmula de distribución establecida en la normativa, la metodología y las variables consideradas en 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 2021”.

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 2021, se transfirieron a los municipios 790,275.0 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 los municipios autorizaron para tal efecto. No se aplicaron deducciones a los municipios con cargo en los recursos del fondo.

De diciembre de 2020 a enero de 2022, se generaron rendimientos financieros por 9.4 miles de pesos; el 14 de enero de 2022, la entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE 9.4 miles pesos, monto disponible en la cuenta al momento de su transferencia. El 31 de enero de 2022 se realizó la cancelación de esa cuenta bancaria.

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 29 de enero de 2021, 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 2021”, el cual contiene la fórmula, su metodología y la justificación de cada elemento del cálculo, el calendario de fechas de pago para el FISMDF, y los montos pagados a los municipios, los cuales se correspondieron con los establecidos en el Convenios suscrito con la Secretaría de Bienestar.

Fortalezas y áreas de mejora

6. Con base en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que 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, fuentes de información, 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 presentada 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 en las cuentas bancarias específicas notificadas por los municipios y en los plazos establecidos en la normativa.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión, el 29 de enero de 2021, la distribución del FISMDF del ejercicio fiscal 2021 a sus municipios, la fórmula y su metodología con la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones para la distribución de los recursos a los municipios.

Otros

- El Gobierno del Estado de Nuevo León dispone del Proceso de Gestión del FISMDF del Estado de Nuevo León, documento de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual contiene los procedimientos para realizar el cálculo y pago de los recursos, así como las áreas responsables.

Áreas de Mejora

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 todos los CFDI emitidos por éstos.

El Gobierno del Estado de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó los mecanismos implementados para el manejo adecuado de la documentación soporte de la transferencia de recursos a los municipios, por lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado 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 790,275.0 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.

No obstante, la entidad fiscalizada presentó insuficiencias en los mecanismos de control implementados para disponer de los CFDI que los municipios deben de presentar de los recursos pagados del fondo.

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

L.C.P. Juan Manuel León Rivas
Subdirector de Área

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

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 y Tesorería General del Estado de Nuevo León.