

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-22000-19-1482-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1482

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	764,925.0
Muestra Auditada	764,925.0
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 Querétaro por 764,925.0 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 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”.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 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.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. La Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (SF) dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica, en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió, por partes iguales, durante los 10 primeros meses del ejercicio 2021, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), los cuales ascendieron a 764,925.0 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021 para este fondo, en el concepto de aprobado.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que la SF 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, el 7 de enero de 2021, esa dependencia federal validó la propuesta.

Asimismo, el Gobierno del Estado de Querétaro remitió a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de Querétaro, mediante un oficio de fecha 22 de enero de 2021, 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 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", para su firma y debida formalización, así como el anexo metodológico de la distribución del FISMDF. A su vez, el 25 de enero de 2021, la delegada estatal remitió el convenio con su respectivo anexo a la DGDR.

Adicionalmente, el 30 de enero de 2021, dentro del plazo establecido por la normativa, la entidad fiscalizada publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución entre los municipios del estado de Querétaro, de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio 2021”; y mediante un oficio, se remitieron dos ejemplares de esa publicación a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de Querétaro y a la DGDR.

3. En el ejercicio 2021, la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro distribuyó entre los 18 municipios de la entidad 764,925.0 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos del FIS MDF, 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 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”.

La aplicación de la fórmula de distribución del FIS MDF fue correcta, por lo que no existieron diferencias en relación con el cálculo efectuado por la ASF. Además, 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 transfirió a los 18 municipios de la entidad 764,925.0 miles de pesos por concepto del FIS MDF, 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 Querétaro; los importes transferidos no tuvieron deducciones ni afectaciones, y los montos pagados a cada municipio se correspondieron con los obtenidos de la aplicación de la fórmula de distribución.

Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado de Querétaro para la administración de los recursos del fondo, así como los recursos no ejercidos por los municipios y que fueron devueltos a esa cuenta, se reintegraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE). Ésta se canceló el 3 de mayo de 2022.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. El Gobierno del Estado de Querétaro publicó en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de enero de 2020, el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución entre los municipios del estado de Querétaro, de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el Ejercicio Fiscal 2021". En esa publicación se incluyó la fórmula y su respectiva metodología, con 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, se determinó que 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 siguientes:

Fortalezas:

Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa

- La Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro utilizó una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción y administración de los recursos del FISMDF 2021.

Distribución de los recursos del FISMDF

- En el plazo establecido por la normativa, se suscribió con la SB 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, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.
- La entidad fiscalizada realizó la distribución del FISMDF de conformidad con la fórmula, variables y montos publicados en el “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución entre los municipios del Estado de Querétaro, de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2021”.
- La Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro distribuyó 764,925.0 miles de pesos en el ejercicio 2021 por concepto del FISMDF; es decir, el 100.0% de los recursos que le transfirió la Federación.

Transferencia y control de los recursos

- Los recursos del FISMDF 2021, se pagaron a los municipios de la entidad de manera ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones, dentro de los plazos correspondientes en las cuentas bancarias que los municipios notificaron para tal efecto.
- La cuenta bancaria utilizada para la administración de los recursos del FISMDF 2021, se canceló el 3 de mayo de 2021.

Transparencia en la distribución de los recursos

- El 30 de enero de 2021, se publicó en el periódico oficial de la entidad, la distribución de los recursos del FISMDF para el ejercicio 2021, la fórmula y su respectiva metodología con la justificación de cada elemento, así como el calendario de ministraciones.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios del estado de Querétaro, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 764,925.0 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.

La gestión del proceso de recepción, distribución y pago de los recursos se realizó de conformidad con la normativa. Igualmente, la entidad federativa atendió sus obligaciones de transparencia sobre el manejo del fondo.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Querétaro cumplió las disposiciones normativas respecto de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los 18 municipios de la entidad federativa, así como en materia de transparencia del proceso.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

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 Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (SF).