FONDOS FEDERALES: DESTINO Y RIESGO EN SU APLICACIÓN

Objetivo general

Identificar los tipos de recursos que la Federación transfiere a los Estados y Municipios a través de Aportaciones Federales denominadas Ramo 33, así como los objetivos establecidos para regular, controlar y fiscalizar los recursos y finalmente, las responsabilidades que adquieren los estados y municipios en su ejecución y administración.

Tema 1.

Antecedentes

En México, el tema de la distribución de los ingresos públicos entre órdenes de gobierno ha estado presente desde el siglo XIX. Pero es hasta 1980, con la entrada en vigor de la actual Ley de Coordinación Fiscal, que se sentaron las bases de un esquema de coordinación más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose sustancialmente la forma de repartirlas.

En la actualidad, la coordinación fiscal en México, contempla que el Ejecutivo Federal transfiera a los Estados y Municipios recursos a través de mecanismos tales como participaciones, convenios, ingresos excedentes y aportaciones, destinados a resolver problemáticas específicas en rubros como educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública, programas de alimentación y asistencia social, entre otros.

La concurrencia de facultades entre la Federación y las Entidades Federativas para imponer contribuciones a fin de cubrir el gasto público, está presente desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1917.

Con las facultades otorgadas en los artículos 73 fracción VII, 115 fracción IV y 124 de la CPEUM, se pretendió que los tres órdenes de gobierno tuvieran la posibilidad de afrontar por si mismos las necesidades de recursos, sin estar supeditados uno a otro, es decir, se optó por un sistema de coincidencia de facultades tributarias.

Sin embargo era evidente que la doble o múltiple tributación afectaba a la economía del Estado, por lo que era indispensable un sistema que eliminara esto. En 1940 el Presidente Lázaro Cárdenas reformó diversos preceptos de la CPEUM en el que se incluyó una modificación a la fracción XXIX del artículo 73, estableciendo las materias sobre las que pueden decretarse tributos específicamente de carácter Federal.

En la Convención Nacional Fiscal de 1947 se propuso establecer un Sistema en el que la Federación y los Estados deberían aprovechar las ingresos, en una coordinación que garantizara la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos federales con los estatales y distribuyendo los rendimientos de los impuestos.

Como resultado de la Convención de 1947, en 1948 se promulgó la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), en ese mismo año, la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, y en 1953 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

1948	1948	1953
• Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM)	• Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales	• Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

En este sentido, los Estados que suscribieran la LISIM suspendían sus impuestos locales al comercio y a la industria estableciendo un procedimiento mediante el cual la recaudación del Impuesto se distribuía en un porcentaje para la Federación y otro para los Estados.

Bajo este criterio, algunos Estados se verían beneficiados, al recibir más recursos de lo que generaban, y en consecuencia a los Estados económicamente más fuertes, no les resultaba conveniente coordinarse en dicho impuesto, debido a que se vería afectada su recaudación.

Es de llamar la atención que en 1953 en lugar de que el Congreso Federal y los Congresos Estatales modificaran la CPEUM, eliminando el riesgo de múltiple tributación, optaran por un sistema donde se renunciara parcialmente al ejercicio de esas facultades, es decir, renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de tener participaciones federales que incluyen los ingresos:

- Tributarios
- Derivados de los derechos
- Federales y aquéllos obtenidos de la producción y venta de petróleo

Es hasta 1980, con la entrada en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal, que se elimina la LISIM y otros impuestos estatales, a la vez que se creó el Impuesto al Valor Agregado por el que desaparecieron 18 impuestos federales y 458 estatales; con el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se pretendió fortalecer al Fisco Federal ya que los Estados limitaban aún más su potestad tributaria a cambio de recibir mayores participaciones federales.

El objeto de la actual Ley de Coordinación Fiscal (LCF), conforme a su artículo primero, es:

Establecer la participación que corresponda a Estados y Municipios en los ingresos federales

Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y Distrito Federal.

Tema 2.

Recursos Federales

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán, mediante la distribución de los fondos, en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la ley.

Además, se aprueban en el PEF transferencias que se asignan a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, destinados principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física.

A partir de 2011 se han agregado al Gasto Federalizado las transferencias de la Protección Social en Salud, a través de los Programas Federales "Seguro Popular" y "Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud"; ambos a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud dependiente de la Secretaria de Salud

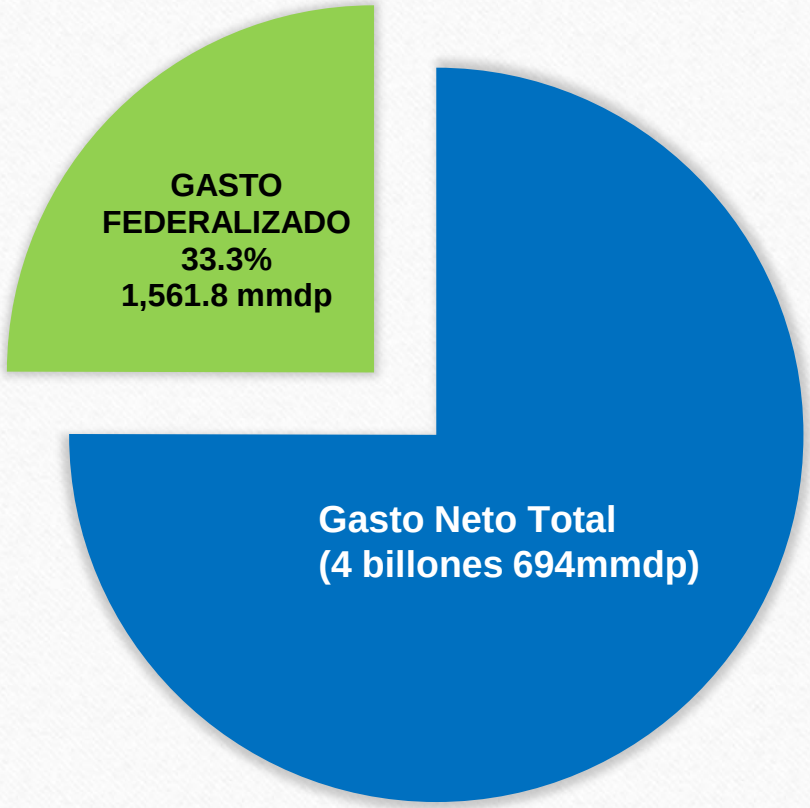
Aspectos Relevantes del Gasto Federalizado 2015

- El Gasto Federalizado aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (PEF 2015) asciende a 1 billón 561 mil 819.9 millones de pesos (mdp), cifra superior en 3.0% en términos a lo aprobado en 2014

- El monto del Gasto Federalizado equivale a 33.3 por ciento de Gasto Neto Total aprobado para el presente ejercicio (4 billones 694 mil 677.4 mdp).

- En comparación con 2014, el Gasto Federalizado para 2015 representa un incremento de 94 mil 967.6 mdp (3.0%). Si bien dicha expansión se concentra principalmente en el Ramo 33 Aportaciones Federales (45,565.7 mdp) y en el Ramo 28 Participaciones Federales (29,491.4 mdp), el mayor crecimiento relativo corresponde al Convenios de Descentralización, que se incrementa en 9.1 por ciento (18,890.9 mdp).

GASTO FEDERALIZADO Y SU COMPOSICIÓN



Con excepción de las Participaciones Federales, los otros elementos del Gasto Federalizado tienen una finalidad específica en el gasto de los gobiernos locales, es decir, se trata de recursos etiquetados sujetos a fiscalización por parte de la ASF. Es importante mencionar que en promedio el Gasto Federalizado constituye el 79 por ciento de los ingresos de las entidades federativas y aproximadamente 70 por ciento de los ingresos de los gobiernos municipales.

Veamos ahora los tipos de Recursos Federales a los que las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones del D.F. pueden acceder y que se deberán regir bajo los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

1. Participaciones: son recursos que se entregan a estados y municipios sin un propósito específico, por lo que no se necesita rendir cuentas a la Federación.

2. Aportaciones: son recursos que se entregan a estados y municipios para realizar determinados objetivos; su cumplimiento es vigilado por la federación.

3. Convenios: son recursos transferidos a estados y municipios para descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales.

4. Ingresos excedentes: son recursos que se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o, en su caso, de los ingresos de las entidades de control directo.

Participaciones Federales (Ramo 28)

- Se distribuyen por formulas y criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y Leyes Locales
- Se distribuyen por formulas y criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y Leyes Locales
- Destinados a estados y Municipios

Aportaciones Federales (Ramo 33)

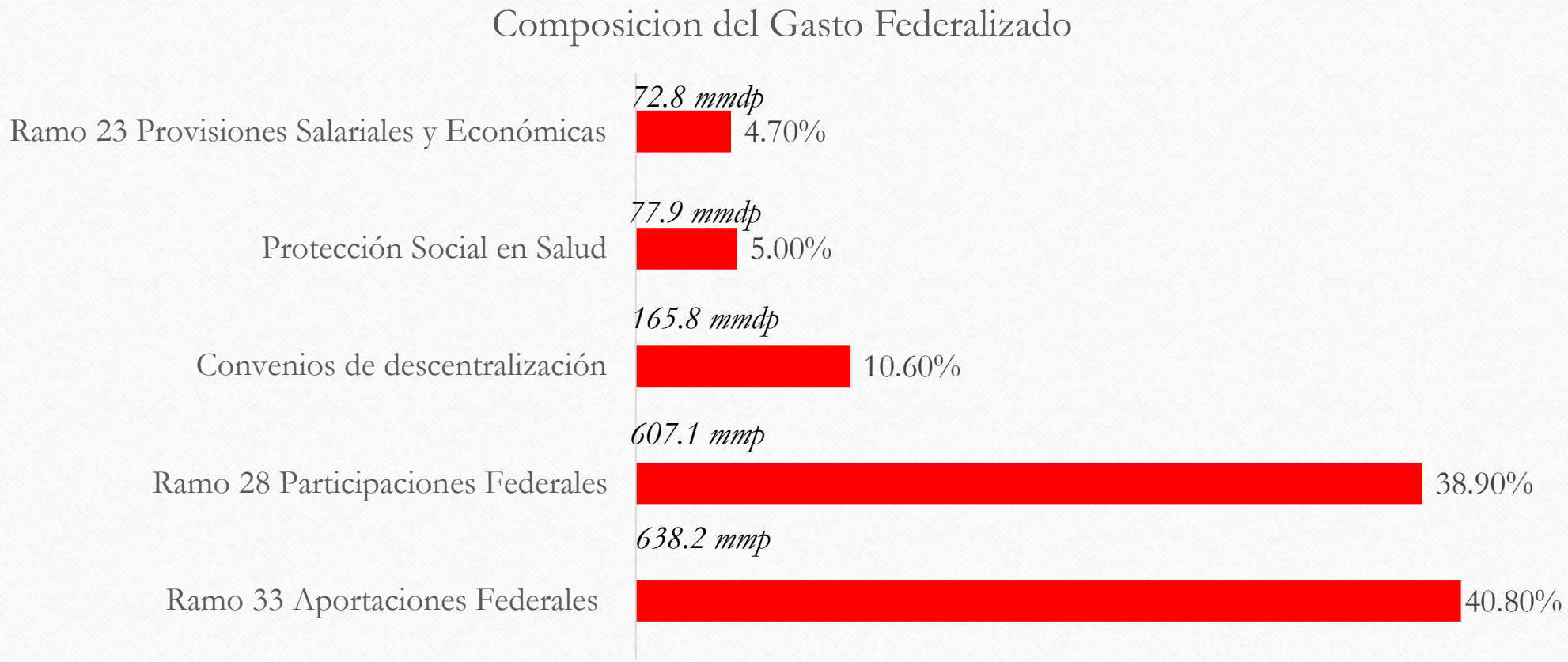
- Se distribuyen por formulas y criterios de la Ley de Coordinación Fiscal Federal
- Recursos etiquetados de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal
- 6 fondos de operación estatal
- 2 fondos de operación municipal

Convenios de reasignación de recursos

- Se distribuyen de acuerdo a lo establecido en los propios convenios
- Recursos etiquetados de conformidad con los propios convenios
- Destinados a Estados y Municipios

Excedentes de Ingresos Federales

- Recursos distribuidos de acuerdo a la Ley Federal de Federal de Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH)
- Recursos etiquetados parcialmente de acuerdo a la LFPyRH
- Recursos para estados


Composicion del Gasto Federalizado
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas
72.8 mmdp
4.70%
Protección Social en Salud
77.9 mmdp
5.00%
Convenios de descentralización
165.8 mmdp
10.60%
Ramo 28 Participaciones Federales
607.1 mmp
38.90%
Ramo 33 Aportaciones Federales
638.2 mmp
40.80%

Tema 3

Transferencia de recursos federales a estados y municipios antes de la creación del Ramo 33

.

En los años anteriores a la creación del Ramo 33 se registró un importante proceso de transferencia de funciones y recursos federales a los estados y municipios; sin embargo, dicho proceso no observaba los elementos necesarios para su institucionalización y seguridad jurídica

Antes de la creación del Ramo General 33 existían deficiencias operativas y normativas en la transferencia de los recursos.

1. No había certidumbre en la asignación de los recursos, por lo que los estados y municipios no podían planear y programar con oportunidad sus obras o acciones.

1. Las asignaciones presupuestales eran objeto de negociaciones entre los estados y las dependencias federales.

2. No se precisaban las responsabilidades de cada orden de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas.

3. No había mecanismos para hacer transparente la distribución de recursos.

1. No se lograba identificar los resultados de los objetivos y metas

Bajo este contexto y con el objeto de potencializar el uso de los recursos públicos transferidos a Estados y Municipios, y en consecuencia contribuir a transparentar su distribución, uso y destino, la H. Cámara de Diputados en 1997, dispuso que se crearan las condiciones técnicas y normativas para destinar más recursos a las Entidades Federativas.

El Poder Ejecutivo Federal, por su parte, propuso modificar la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Ramo 33, originalmente con tan solo tres fondos. El H. Congreso de la Unión modificó dicha ley e incorporó dos fondos adicionales y un subfondo, dando origen al Ramo General 33.

En noviembre de 1997 se aprobó la iniciativa para reformar la Ley de Coordinación Fiscal; se incorporó un capítulo a ésta y se creó el Ramo de Aportaciones Federales a Estados y Municipios..

Ramo General 33

La iniciativa contempló la creación de tres fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

La Cámara de Diputados determinó ampliar el alcance de la reforma, adicionando a esos fondos los siguientes:

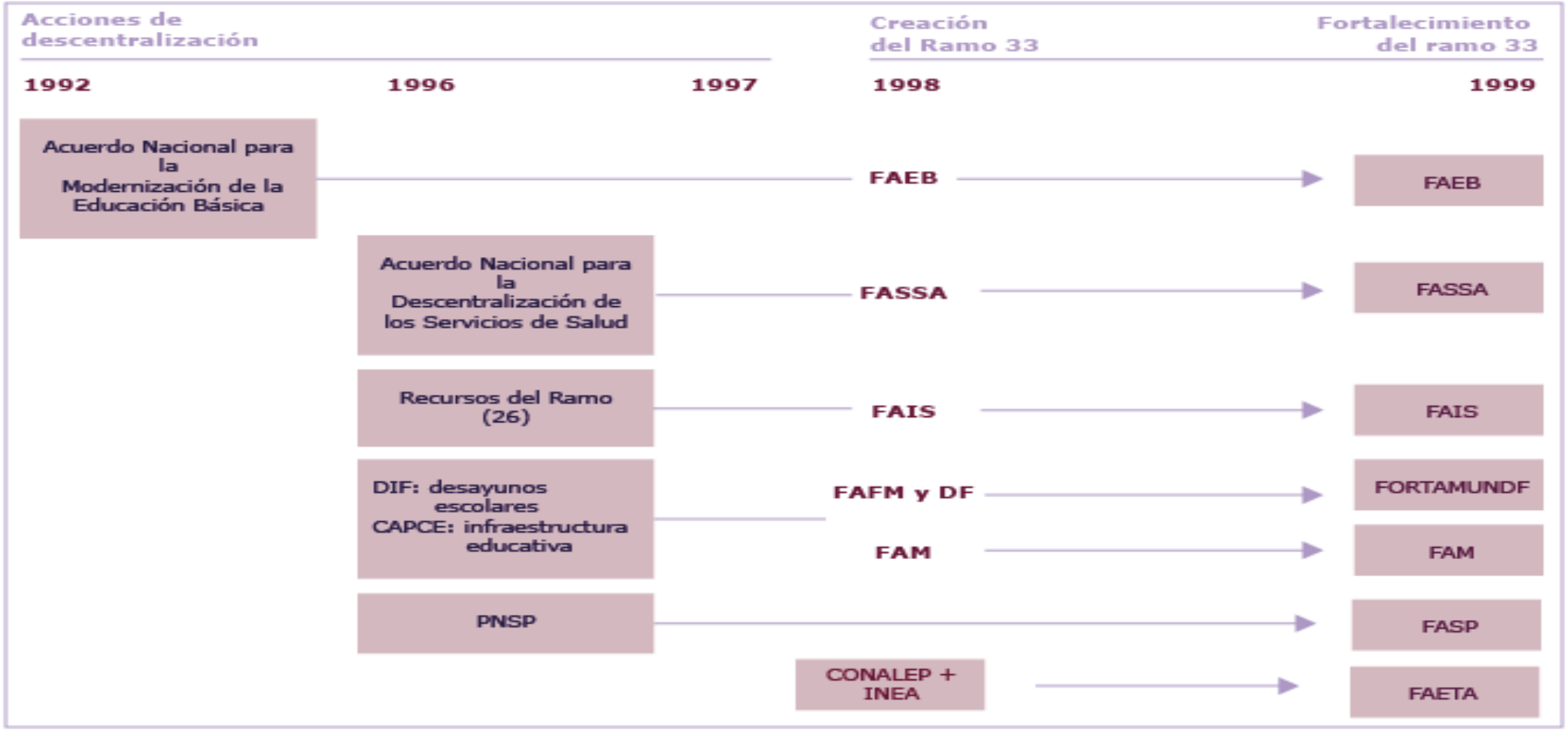
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios(FORTAMUN)
- Fondo de Aportaciones Múltiples(FAM)
- Subfondo Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal(FAISE)

Las reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1997.

Actualmente el Ramo 33 está integrado por los siguientes ocho fondos de aportaciones:

I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun)
V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Veamos el proceso que se siguió para conformar el Ramo 33.



Tema 4

Distribución de recursos por fondo en 2015 Y Lineamientos de operación por Fondo

FONDO	NACIONAL	NAYARIT	PORCENTAJE
	Cantidad en pesos		
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	**330,325,823,796**	**5,100,462,640**	**1.5**
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	**77,845,081,243**	**1,346,661,007**	**1.7**
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	**58,502,952,951**	**536,581,175**	**0.9**
Entidades	7,091,407,201	65,041,428	**0.9**
Municipal	51,411,545,750	471,539,747	**0.9**
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de lasDemarcaciones Territoriales del Distrito Federal	**59,263,903,039**	**589,580,061**	**1**
Fondo de Aportaciones Múltiples	**18,827,154,148**	**75,168,684**	**0.4**
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que sedistribuye para erogaciones de:	**6,020,432,337**	**92,919,470**	**1.5**
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del DistritoFederal	**8,190,964,440**	**N/D**	**ND**
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	**32,380,854,800**	**389,770,240**	**1.2**

Los fondos del Ramo 33 son coordinados por diversas dependencias.

Fondo		Dependencia
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	Secretaría de Educación Pública
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Secretaría de Salud
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Secretaría de Desarrollo Social
Fortamun-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples	Secretaría de Educación Pública en el componente de infraestructura educativa, y la Secretaría de Salud en el componente de asistencia social
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Secretaría de Educación Pública
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Secretaría de Seguridad Pública
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

Criterios de distribución

- ✓ MATRÍCULA ESCOLAR DE CADA ESTADO 50%
- ✓ ESTADOS CON COSTO PROMEDIO POR ALUMNO INFERIOR A LA MEDIA NACIONAL 20%
- ✓ GASTO ESTATAL EN EDUCACIÓN BÁSICA 20%
- ✓ INDICE DE CALIDAD EDUCATIVA DETERMINADO POR LA SEP 10%

Reforma Constitucional (Artículos 3° y 73°)

Reformas a la Ley General de Educación

* Creación del Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa.
* Revisión del Modelo Educativo.
* Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Profesional de Docentes.

Derivado de las reformas a los artículos 3 y 73 de la CPEUM se establecieron, entre otros, tres aspectos:

a) el deber del Estado de garantizar la calidad de la educación básica y media superior que se impartirá en el país,
b) la creación de servicios educativos de calidad y
c) la coordinación del sistema nacional de evaluación educativa.

Entre los grandes ejes planteados en la reforma educativa: constitucional y ley reglamentaria, se destaca la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE), sistema que será la plataforma que contenga los datos necesarios para la operación del sistema educativo, resaltando el número de planteles y centros escolares así como el número de maestros y personal de apoyo a la educación

La Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 25 fracción I, 26, 26-A, 27, 27-A y 28, fundamenta la existencia, destino y disposiciones de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo con cargo a recursos Federales, mismos que son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El FONE, al igual que los otros fondos que integran actualmente el Ramo 33, es el resultado de una serie de reformas y acciones emprendidas con la finalidad de descentralizar responsabilidades, recursos humanos y materiales para atender las diversas necesidades sociales en el país.

De acuerdo a su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013 en el artículo 25, fracción I, se sustituye el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), dicha modificación entrará en vigor en el ejercicio fiscal 2015. La Federación apoyará a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales. Asimismo, incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación en materia de educación básica y normal. El FONE será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El objetivo es de dotar a las entidades federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización y otorgamiento del servicio de educación

El antecedente más inmediato del FONE es del 18 de mayo de 1992, fecha en la que se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Derivado de lo anterior, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio 1993 se creó el Ramo 25, denominado Aportaciones para Educación Básica en los Estados, con la finalidad de dotar a las Entidades Federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo; por consiguiente, dicho Ramo se integró con transferencias de recursos que formaban parte del Ramo

Asimismo, el FONE incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, así como el fondo de compensación al que hace referencia el artículo Cuarto Transitorio del DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013.

Para el ciclo escolar 2014-2015, se estima atender a casi 23.4 millones de niños en educación básica, con el apoyo de casi 1,047,691 maestros, en poco más de 200,479 escuelas públicas de los tres niveles de la educación, estimándose para este periodo una mejora en el logro educativo que permita una eficiencia terminal de 98.6 por ciento en primaria y de 86.9 por ciento en secundaria.

El FONE será, a partir del ejercicio fiscal 2015, el fondo de aportaciones que contenga los recursos necesarios para el financiamiento de los servicios educativos transferidos a las entidades federativas en el marco del ANMEB y sus convenios;

Con la creación del FONE se pretende generar un nuevo control administrativo de la nómina de los maestros transferidos, para ello la Secretaría de Educación Pública (SEP), establecerá un Sistema de Administración de Nómina a través del cual se realice el pago directamente a las cuentas de los maestros, pago que se realizará por cuenta y orden de las entidades federativas,

Entidad Federativa Registra	SEP Genera la Nómina	Entidad Federativa Valida Nómina	SEP genera solicitud de pago y CLCs	TESOFE Paga

PROCESO DE CONCILIACIÓN DE PLAZAS En la nueva redacción del artículo 27 de la LCF se establece que el monto total del FONE será determinado de acuerdo con las plazas que se registren en el SIGE, plazas a las que se les incluirá las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, esto es:

a) los sueldos y prestaciones autorizadas,

b) los impuestos federales y aportaciones de seguridad social,
c) las ampliaciones autorizadas el año inmediato anterior, resultado del incremento salarial.

A su vez se considera que la determinación del monto se sujetará a las siguientes condiciones:

a) Disponibilidad de recursos en el PEF,
b) a una negoción salarial única, y
c) al cumplimiento a objetivos, metas y resultados alcanzados en el servicio profesional docente.

Por último, se establece en el precepto que los gastos de operación del servicio educativo serán parte importante en la determinación del fondo. Se plantea en el artículo aludido que los pagos corresponderán exclusivamente al personal que ocupe plazas registradas en el SIGE. Para tales efectos se iniciará con un proceso de conciliación de plazas/horas, así como de los conceptos de pago asociados a las mismas.

Este proceso partirá de las siguientes premisas:

1. El techo de presupuesto será el asignado por la SHCP con base en el presupuesto regularizable del FAEB del ejercicio fiscal 2014, entendido éste, como el resultado del “Costeo de la plantilla autorizada correspondiente a los conceptos y montos de las remuneraciones asociados a la plaza para cada entidad federativa con cargo al FAEB, sin la aplicación de la fórmula a la que se refiere el artículo 27 de la LCF vigente en 2013 ”.

2. Se respetarán las plazas transferidas en 1992 y las que se acuerden a través de convenios durante el proceso de conciliación.

3. La información base para la conciliación será la correspondiente al inicio del ciclo escolar 2013- 2014.

4. Se respetarán los derechos de los trabajadores de la educación.

FONDO DE COMPENSACIÓN

En el artículo cuarto transitorio del “decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LCF y de la LGCG”, quedó establecido que una vez que se concluya el proceso de conciliación, las entidades federativas en las que el monto de recursos por concepto del FAEB, que hayan sido transferidos con anterioridad a la conciliación de plazas, resulten mayores al valor determinado del FONE, serán compensados por dicha diferencia a través del Fondo de Compensación.

NEGOCIACIÓN SALARIAL Se establece una negociación única salarial la que implicará la participación de los patrónes (las autoridades educativas estatales), los trabajadores (el Sindicato) y la Federación (SEP). La SEP participaría en esta negociación, derivado de su obligación constitucional de financiar, conjuntamente con las entidades federativas, los servicios públicos de educación, así como en su calidad de órgano rector en la materia educativa, para coadyuvar a que la negociación sea congruente con los objetivos de la reforma a la LGE y de la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión.

DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DE OPERACIÓN

El FONE incluye recursos presupuestales para apoyar a las entidades federativas a cubrir los gastos de operación relacionados con las atribuciones que en materia de prestación del servicio educativo realizan.

Para tal efecto, la SHCP y la SEP emitirán los lineamientos específicos en los que se terminará la mecánica de operación y el destino de estos recursos. Para la distribución de los recursos correspondientes a los gastos de operación, anualmente se aplicará entre las entidades federativas, una fórmula que considera tres elementos:

1. El monto asignado en el PEF del ejercicio fiscal 2013 a cada entidad federativa correspondiente al concepto de gasto de operación.

2. La variación resultante (Copete) del monto que se presupueste en el ejercicio fiscal correspondiente respecto a lo presupuestado en el 2013 para tales propósitos.

3. La proporción de cada entidad federativa respecto al total de habitantes en edad de cursar la educación básica, esto es, entre los 5 y 14 años

Principales observaciones al FAEB

Transferencia de los recursos: Desde 2009 y hasta 2012, el PEF y actualmente la LGCG establecen que se debe disponer de cuentas bancarias productivas y específicas en cada fondo y programa para la recepción y administración de los recursos y sus rendimientos financieros generados; sin embargo, en el caso del FAEB algunas entidades federativas no atienden esta disposición, lo que propicia opacidad, pues dificulta la identificación de los recursos correspondientes, incluidos sus rendimientos financieros, así como su control, fiscalización y verificación de que su aplicación fue en los fines del fondo.

Destino de los recursos: La normativa que regula el ejercicio de los recursos del FAEB es ambigua e insuficiente en algunos aspectos, lo que da lugar a que a nivel local existan interpretaciones de la misma que no siempre se corresponden con los objetivos del fondo; por ejemplo: la indefinición de los casos en que se puede financiar la nómina estatal o ejercer recursos en infraestructura educativa y las características de este tipo de obras, entre otros.

Comisionados al sindicato y a otras dependencias: El personal comisionado al sindicato y a otras dependencias es un renglón en el que también se observa insuficiente transparencia. Al respecto, existe personal comisionado al sindicato y a otras dependencias ajenas a la educación básica, que se pagan con recursos del FAEB, lo cual no está permitido, de conformidad con el Acuerdo 482; en el caso de los primeros, la información que las entidades federativas reportan a la SEP sobre este personal presenta inconsistencias, por lo que no se tiene claridad sobre el número de personas comisionadas a las secciones sindicales, ya que se carece de registros veraces al respecto.

Compensaciones, bonos o estímulos especiales: Las negociaciones contractuales entre los gobiernos de las entidades federativas y las organizaciones sindicales derivan en el otorgamiento de prestaciones no apoyadas presupuestalmente por el gobierno federal hecho que, ante las debilidades de las finanzas estatales, provoca su pago indebido con los recursos del FAEB. Asimismo, dichas prestaciones difieren en cada entidad federativa y no son públicas.

Trabajadores no localizados en los centros de trabajo: Otro espacio de opacidad en la gestión del FAEB está en la inconsistencia de los registros sobre el personal adscrito a cada centro de trabajo del sistema federalizado y el que efectivamente lo está. Cabe mencionar que en las auditorías de este fondo se verifica, para una muestra de centros de trabajo, que el personal adscrito a los mismos, reportados así en los registros de las secretarías de educación estatales efectivamente labore en dichos centros.

Registros contables y presupuestarios: La normativa establece que se deben tener registros únicos y específicos por fondo; sin embargo, en el caso del FAEB, en algunas entidades federativas las operaciones se registran junto con las del sistema educativo estatal, por lo que se dificulta la identificación de los recursos federales. Lo anterior es motivado, fundamentalmente, por la propia LCF, que señala que las aportaciones federales deben registrarse como recursos propios, aun cuando no lo son. Esta situación se presentó en cinco entidades federativas en 2011.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; difusión de los mismos entre la población: La entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como los indicadores de desempeño es fundamental para conocer la aplicación y resultados de los recursos; en tal sentido, constituye una condición insoslayable para la realización de evaluaciones del fondo. No obstante, la entrega de la información correspondiente al FAEB ha tenido insuficiencias, por ejemplo, al cuarto trimestre de 2012, cuatro entidades no reportaron el Formato Único, ocho no lo hicieron con el de Nivel Fondo y seis no informaron sobre los Indicadores de Desempeño.

FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Criterios y variables específicos para su repartición

- Inventario de Infraestructura Médica
- Plantilla de personal, incluídas previsiones para impuestos federales y aportaciones a la seguridad social
- El monto del ejercicio anterior, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por concepto de previsiones para servicios personales y otras previsiones económicas
- El monto del gasto para operación e inversión del ejercicio inmediato anterior
- Fórmula de equidad en servicios de salud, conforme a: población abierta, razón de mortalidad e índice de marginación
- Déficit en gasto en Salud (gasto por debajo del nivel considerado mínimo aceptable)

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) proporciona servicios de salud a la población que no está incorporada a las instituciones de seguridad social, conocida también como *población abierta*.

En 2009, la aparición del virus AH1N1 puso de manifiesto que los recursos orientados a la salud eran insuficientes para atender una emergencia epidemiológica, por lo que se hacía indispensable con los organismos responsables de los servicios de salud en las Entidades Federativas promovieran acciones que aumentaran el impacto de los recursos que reciben anualmente a través del FASSA.

No existen estadísticas precisas con relación a esta población, lo que afecta el diseño de las estrategias y programas para su atención. La Secretaría de Salud indica que actualmente existen entre 13 y 15 millones de personas en niveles de pobreza que carecen de acceso a las instituciones de seguridad social.

Antecedentes

1. El de 1996 la Federación y los Gobiernos Estatales suscribieron el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en cada Entidad Federativa, en el que se establecen los objetivos y el alcance de la transferencia de los servicios de salud a los Gobiernos Estatales.
2. Posteriormente, cada Entidad Federativa suscribió un acuerdo específico con la Federación para formalizar la transferencia de los servicios de salud; en dicho Acuerdo se establecieron las responsabilidades que adquirió el Gobierno del Estado y se otorga a éste, autonomía técnica y operativa para el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.
3. Cada Gobierno Estatal sustituyó al titular de la Secretaría de Salud en las relaciones jurídicas con los trabajadores del sector. Asimismo, todos los derechos laborales de los trabajadores fueron reconocidos y respetados por las Entidades Federativas.
4. La Secretaría de Salud transfirió no sólo los recursos humanos, materiales y financieros, sino también la normatividad que regulaba las relaciones laborales con sus trabajadores, así como los mecanismos y controles existentes para el pago de remuneraciones.
5. La Secretaría de Salud transfirió la problemática de los procesos de administración de personal, por lo que la mayoría de los servicios coordinados operan desde entonces con los mismos procedimientos y normas que proporcionó, en su oportunidad, la Federación.

Objetivos

1. Destinar recursos para proporcionar servicios de salud a la población

2. Promover la salud, la prevención y el control de enfermedades, así como la protección contra riesgos sanitarios.

3. Otorgar atención médica en los tres niveles de atención a la salud, aunque dando prioridad al primero y segundo nivel. Supervisar los análisis clínicos como apoyo a la atención médica y el abasto de medicamentos y otros insumos para la salud.

El FASSA busca realizar las siguientes acciones:

1. Contribuir a la salud de la infancia.

1.

2. Reducir la tasa de prevalencia de VIH-SIDA e ITS.

3. Elevar la calidad de vida de los adultos mayores por medio de la prevención y el tratamiento de enfermedades crónicas, degenerativas o cardiovasculares, como la hipertensión arterial y la diabetes mellitus.

4. Fortalecer el combate a enfermedades transmitidas por vector; continuar con el Programa de Zoonosis.

1.

5. Detectar de manera temprana el cáncer y desarrollar la vacunación con esquema completo.

SEGURO POPULAR

Dentro de la estrategia diseñada por el Gobierno Mexicano para brindar servicios de salud a todas las personas que estén inscritas en el Sistema de Protección Social en Salud y que carecen de acceso a las instituciones de seguridad social, se implementó el Seguro Popular.

Antecedentes:

- En 2002 inicia como “Programa Salud para Todos" (Seguro Popular de Salud).
- A partir de 2003, con la reforma a la Ley General de Salud se crea el Sistema de Protección Social de Salud.

El Seguro Popular es un seguro médico voluntario para los hogares mexicanos que no estén afiliados a ninguna institución de seguridad social (como IMSS, ISSSTE, PEMEX, Fuerzas Armadas, entre otros), sin importar su condición laboral, ubicación geográfica o capacidad de pago.

Objetivos:

Disminuir el gasto de bolsillo. → Reducir el riesgo de empobrecimiento a familias vulnerables. → Preservar la salud de las familias afiliadas. → Fomentar la atención oportuna de la salud.

Las personas que se afilien al Seguro Popular reciben una póliza de afiliación en donde se indica la duración de la validez del seguro, el nombre del titular de la familia, las personas beneficiarias, el centro de salud que les corresponde, así como su nivel de ingresos.

Al afiliarse al Seguro Popular se obtienen los siguientes beneficios:

- Consultas médicas en el centro de salud correspondiente y, si el médico lo indica, en algún centro de consulta especializada.
- Atención en hospitales pertenecientes al Seguro Popular.
- Cirugías en caso de ser necesarias.
- Medicamentos, estudios o análisis de laboratorio y de gabinete que se incluyan en el catálogo universal de servicios de salud.
- Cuidados necesarios para los recién nacidos, así como protección desde su nacimiento.

Una de las principales causas de empobrecimiento de las familias es, sin duda, los gastos generados para la atención médica de sus integrantes, es por ello, que como una estrategia exitosa para la prevención de enfermedades de los menores de edad se impulsó dentro del Sistema de Protección Social el “Seguro Médico para una Nueva Generación”, mismo que tiene como objetivo garantizar, mediante el Seguro Popular, el acceso a servicios de salud a todos los niños que nacieron a partir del 1º de diciembre de 2006 y que no tengan vigente ningún tipo de seguridad social, como IMSS o ISSSTE.

La meta primordial de este seguro es:

Que todos los niños tengan acceso a un seguro médico que cubra el 100% de los servicios médicos que se prestan en los Centros de Salud de Primer Nivel, el 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos que requieran.

¿Cómo se financia el Seguro Popular?

Las fuentes de financiamiento del Seguro Popular provienen de tres aportaciones:

1. Aportación solidaria federal (proveniente de recursos fiscales del Presupuesto de Egresos la Federación) por cada familia afiliada

2. Aportación solidaria estatal (aportación del gobierno estatal)

3. Cuota de las familias (aportaciones familiares de los asegurados con régimen contributivo)

A continuación se muestran las principales metas obtenidas hasta el año 2010 en lo relativo a la afiliación de familias y personas al Seguro Popular a nivel nacional, y en lo particular en el Distrito Federal, así como el número de ellas que están excluidas del pago.

Población potencialmente beneficiada (familias)	Afiliada hasta 2010	Porcentaje	Porcentaje alcanzado por el Distrito Federal
28,116,121	12,120,335 familias	43.1% de las familias que había en el país en ese año	(34.8%)

Población potencialmente beneficiada (personas)	Afiliadas hasta 2010	Porcentaje	Porcentaje alcanzado por el Distrito Federal
49,518,719	43,518,719	88.5%	(54.9)

Afiliadas hasta 2010	Excluidas del pago	Con pago
43,518,719	43,274,810 personas, que representan el 99.4%	243,909 personas (0.6%)

Porcentaje de colisión con otros padrones	Número de personas 3,816,611	Con el IMSS
8.7%		3,354,050 (7.6% del 8.7%)

Marco normativo

Compete exclusivamente a la Federación la determinación de los fines específicos de los recursos del Ramo General 33; sin embargo, es importante conocer la normatividad federal que incide en la aplicación de dichos recursos.

A continuación se presentan, de manera enunciativa y no limitativa, los principales ordenamientos jurídicos que se deberán considerar para el ejercicio de los recursos del FASSA:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
3. Ley de Coordinación Fiscal
4. Ley General de Salud
5. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015
6. Lineamientos específicos del Ramo General 33

Principales observaciones

A continuación se enlistan las principales observaciones y hallazgos derivados de las auditorías practicadas a este fondo.

1. Servicios personales

- Pagos a empleados que no tienen cédula de especialidad o que no cuentan con el título profesional de médico cirujano.
- Pagos a empleados que no cumplen con los requisitos académicos establecidos en el Catálogo Sectorial de Puestos.
- Personal adscrito en áreas o niveles distintos al que corresponde su puesto, según el apartado de aplicabilidad del Catálogo Sectorial de Puestos

2. Adquisiciones, control y entrega de medicamento

- Licitaciones públicas que no se ajustan a los montos máximos y mínimos, y que no garantizan las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad en el medicamento o que no se someten al Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios para su dictaminación.
- Bienes adquiridos que no se reciben en los plazos pactados en los contratos o que, en caso de incumplimiento, no se aplican correctamente las penas convencionales a los proveedores.
- Desabasto de la totalidad de los 20 medicamentos de mayor demanda en el Programa Operativo Anual

FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Criterios y variables específicos para su repartición

- Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

- Población en Pobreza Extrema de la entidad, de acuerdo con la información provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y

- Población en Pobreza Extrema de la entidad, de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Antecedentes

Antes de 1996, el instrumento empleado para transferir recursos a Estados y Municipios era el Ramo Presupuestal 26 denominado “Solidaridad y Desarrollo Regional”.

A partir de 1996 a este Ramo se le denominó “Superación de la Pobreza”.

A través de este Ramo el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, transfirió recursos a los Estados y Municipios para que estos los ejecutaran, fortaleciendo así, el objetivo de la descentralización a partir de una política de gasto social.

Estos fondos se asignaban con base en una fórmula para distribuir los recursos a los Estados, dependiendo de su participación en la pobreza nacional; a su vez, los recursos se reasignaban al interior de cada Estado con base en una fórmula propia.

El 65% de estos recursos eran operados por los ayuntamientos, mediante un fondo denominado “Desarrollo Social Municipal”, y el 35% restante eran ejecutados por las Entidades Federativas a través del Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Con la creación del Ramo 33 en 1998 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, la parte del gasto social destinada a la construcción de infraestructura social básica se comenzó a canalizar a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en sus dos componentes: estatal (FISE) y municipal (FISM).

Ramo 26

- Solidaridad y Desarrollo Regional
- Antes de 1996

Ramo 26

- Superación de la Pobreza
- A partir de 1996

Ramo 33

- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
- A partir de 1998

Objetivos del Fondo

De conformidad con lo establecido en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente a:

El destino de estos recursos dependiendo quien los ejerza son los siguientes:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM)

- Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la SEDESOL

Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)

- Obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

FISM

- Solo para los municipios y las demarcaciones territoriales

PODRAN DISPONER DE UN 2% DEL TOTAL DE SUS RECURSOS

- Para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIM)

EL PRODIM SE PODRA UTILIZAR PARA:

- La elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la SDESOL

Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para:

Las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales, podrán destinar:

3% de los recursos que les correspondan como gastos indirectos para:

La verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen

La realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

Los participantes en la ejecución de estos recursos asumen responsabilidades claras y específicas para la consecución de los objetivos y metas del Fondo:

LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

a) Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza

b) Capacitar a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del FISM Y DEL FISE y del PRODIM, en términos de lo establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social

LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo.

Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión

Entidades, municipios y demarcacio-nes territoriales:

* Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios

*Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

* Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados

Proporcionar a la SEDESOL, la información sobre la utilización del FAIS. (En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades)

- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible

*Reportar trimestralmente a la SEDESOL, a través de sus Delegaciones Estatales, así como a la SHCP, el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de la LCF, así como con base en el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales

*Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión

Fortamun-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Criterios y variables específicos para su repartición

- Proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 de la LCF); el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el INEGI

Antecedentes

A partir de una serie de reformas, y con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales hacia los Estados y Municipios, se integró el Ramo General 33, denominado “Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” con los programas y recursos que anteriormente se ejercían en los ramos 12, 25 y 26.

- El Fortamun nace de la iniciativa del Poder Legislativo; busca fortalecer las Haciendas Públicas Municipales y atender las obligaciones establecidas en el artículo 115 Constitucional, sin tener un programa u organismo que pueda considerarse como un antecedente específico.
- Con las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, se consiguió que en el Ramo General 33, se integraran e institucionalizaran conceptos de gastos sociales desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación .
- Se pasó de un sistema fiscal basado exclusivamente en participaciones y con un objetivo esencialmente resarcitorio a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales transferidos a los Estados y Municipios, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los integrantes de la Federación.

Objetivos

Las Aportaciones Federales que los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal reciben a través del Fortamun-DF, de conformidad con el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad a:

- El cumplimiento de las obligaciones financieras
-
- Pago de derechos y aprovechamiento por concepto de agua
- La atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.

Principales observaciones

A continuación se enlistan las principales observaciones y hallazgos derivados de las auditorías practicadas a este fondo.

- Traspaso de recursos del fondo a otras cuentas bancarias.
- Falta de documentación comprobatoria.
- Se realizaron obras con deficiencias técnicas o de mala calidad.
- Se realizaron préstamos a otras cuentas.
- Se aplicaron recursos fuera de la estructura programática autorizada.

FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples

Criterios y variables específicos para su repartición

- El 0.814% de la Recaudación Federal Participable (RFP)
- De acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente

Antecedentes

Asistencia social

Con objeto de prestar apoyo a la población más desvalida como una obligación social del Estado, el Gobierno Federal crea distintos organismos.

1935: Secretaría de Asistencia Pública.

1961: Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), cuya función era proporcionar desayunos escolares y servicios asistenciales complementarios.

1971: Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), orientado a la atención de niñas y niños huérfanos abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

1975: Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), focaliza el apoyo en la integración del bienestar familiar, la formación educativa y el fomento al sano crecimiento físico y mental de la niñez.

1977: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF),promueve el bienestar social en el país.

1995: se inician los procesos de descentralización; los Gobiernos Estatales suscribieron acuerdos para la transferencia de recursos económicos para la atención de programas encaminados a la asistencia social, como raciones alimenticias, asistencia social y alimentaria a familias, cocinas populares, unidades de servicios integrales y atención a población en desamparo, entre otros.

En 1998, éstos recursos otorgados a los Estados de la Federación y al Distrito Federal, se establecieron en el Ramo General 33, dentro del FAM.

Su gasto se destinó principalmente al otorgamiento de desayunos escolares calientes y fríos, apoyos alimentarios por concepto de despensas, alimentación en albergues, casas hogar, utensilios para la preparación y consumo de alimentos, asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, asesoría médica y jurídica, otorgamiento de medicamentos, aparatos ortopédicos, sillas de ruedas, ropa, calzado, entre otros.

Objetivos

Los componentes del FAM se dividen en dos:

1. El primero consiste en prestar asistencia social a personas en situación de desamparo y hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la vulnerabilidad alimentaria, especialmente los niños, satisfagan sus necesidades nutricionales.

2. El segundo se relaciona con la infraestructura educativa para proporcionar instalaciones y equipamiento en los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria.

Infraestructura educativa

Para la educación se estableció lo siguiente:

1. En 1946, con la reforma constitucional del artículo 3, se estableció que la educación primaria debía ser obligatoria y gratuita, lo que obligó al Gobierno Federal a construir más espacios educativos a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)

2. En 1977, a fin de transferir las responsabilidades de rehabilitación de espacios educativos a los gobiernos estatales, se signaron Convenios Únicos de Desarrollo; éstos se formalizaron hasta 1984 con el proceso de transferencia para la realización de los programas de construcción y rehabilitación de los espacios educativos de primaria y secundaria en todo el país.

3. En 1985, como consecuencia de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, el CAPFCE formalizó un convenio para la federalización de la construcción de escuelas en el nivel básico con los gobiernos estatales, con objeto de que fueran estos últimos los responsables de las acciones de construcción, equipamiento y rehabilitación de los espacios educativos de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Posteriormente, se amplió la cobertura a los niveles medio superior y superior, y se estableció que el gobierno del estado o los municipios serían los responsables de la construcción de las áreas educativas.

4. Como resultado de estas políticas de descentralización, a partir de 1996 las jefaturas de zona del CAPFCE de los Estados se transformaron gradualmente en Organismos Estatales y se creó el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE), proceso que concluyó en 1999.

5. A nivel federal se fundó el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) para reemplazar al Comité Administrador. El INIFED se creó con el objetivo de invertir en los programas de infraestructura de educación básica de los estados mediante un convenio de colaboración. En el caso de instituciones de carácter federal, en la educación básica del Distrito Federal y en los demás tipos educativos en todo el país, podía invertir sin necesidad de firmar convenios con los estados.

Principales observaciones

A continuación se enlistan las principales observaciones y hallazgos derivados de las auditorías practicadas a este fondo.

- Recursos del fondo destinados a fines distintos.
- Transferencia de recursos hacia cuentas bancarias en las que se dispone de otro tipo de recursos.
- No se aplicaron penas convencionales por incumplimiento en los plazos pactados en los contratos.
- No se transfirieron los recursos o rendimientos financieros a las instancias ejecutoras del fondo o se entregaron extemporáneamente.

FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Criterios y variables específicos para su repartición

- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social
- Por los recursos presupuestarios durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste
- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación
- El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior
- La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y
- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) se incorporó al Ramo 33 en 1999, **con el objetivo fundamental de apoyar financieramente a las entidades federativas para la administración y entrega directa de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como del Instituto para la Educación de los Adultos (INEA),** por medio de los colegios e institutos estatales respectivos, para fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en los estados y contribuir a la formación de los adultos mediante una enseñanza que permita un mejor desarrollo para la vida y el trabajo.

La población objetivo en la vertiente de educación para los adultos son las personas de 15 años y más que no han cursado la educación básica, y en la educación técnica, los egresados de secundaria que continúan sus estudios en la opción de educación media superior tecnológica.

El FAETA es el fondo de aportaciones del Ramo General 33 con la menor cantidad de recursos asignados; en 2011 recibió recursos por 5,028.6 millones de pesos, 1.1% del total del Ramo. Sin embargo, tiene una importancia destacada respecto a los ingresos totales de que disponen los estados para proporcionar los servicios que el fondo apoya (recursos estatales; federales, ramos 11 y 33, propios y donaciones), en 2011 significó en promedio el 71.0% del gasto en educación tecnológica y el 60.5% en educación para los adultos.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). El FAETA está fundamentado en los artículos 42 y 43 de la Ley de Coordinación Fiscal, contemplando la existencia de recursos económicos complementarios, que les correspondan a los Estados y el Distrito Federal, para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios. Su destino se canaliza básicamente al Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) y al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Los objetivos principales del FAETA son: Educación para adultos: Promover estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago educativo, en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo; así como a contribuir en la formación de los adultos mediante una educación que les proporcione habilidades y conocimientos que les permitan un mejor desarrollo en su vida y el trabajo. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), proporcionar educación media superior de nivel profesional técnico, con la finalidad de que sus egresados se incorporen al sector productivo con mayores posibilidades de éxito. El CONALEP, proporciona educación de nivel profesional técnico en más de 500 planteles que preparan a más de 308 mil jóvenes para desempeñar diferentes especialidades técnicas y que representan aproximadamente el 79.0 por ciento de los alumnos del nivel profesional técnico en el país

Principales observaciones

Planeación: La mezcla de recursos de diferentes vías de financiamiento para la atención de la educación tecnológica (ramos 11 y 33, recursos estatales y propios) impide hacer una correcta evaluación de los resultados obtenidos por los colegios estatales con recursos del FAETA.

Destino de los recursos, **en la vertiente tecnológica:** En el ámbito federal, el contenido de los convenios de coordinación es genérico y no permite una orientación clara para la operación de los recursos; de hecho, los convenios se formalizaron desde finales de los años noventa y no han sido actualizados, por lo que su contenido ya no responde a las nuevas realidades y necesidades de las entidades federativas.

a) **En el pago de servicios personales:** Otra área de insuficiente transparencia es propiciada por las negociaciones sindicales estatales que han implicado pagos improcedentes o en exceso, en prestaciones no consideradas en los convenios de federalización ni autorizadas por la SHCP, lo que dificulta la conciliación de los registros presupuestales y contables en servicios personales.
b) **Creación de nuevos planteles:** En los convenios de coordinación únicamente se establece que las partes suscriptoras acuerdan que, para la creación de nuevos planteles en la entidad, el Gobierno del Estado aportará el predio y lo dotará de los servicios necesarios para su operación, y el CONALEP, si cuenta con disponibilidad presupuestal autorizada, proporcionará los recursos económicos para la construcción de las instalaciones físicas y realizará el equipamiento; proporcionará además la asesoría correspondiente para su funcionamiento. Asimismo, se señala que dicha creación con el apoyo de recursos federales quedará sujeta a los criterios establecidos

a) **Creación de nuevos planteles:** En los convenios de coordinación únicamente se establece que las partes suscriptoras acuerdan que, para la creación de nuevos planteles en la entidad, el Gobierno del Estado aportará el predio y lo dotará de los servicios necesarios para su operación, y el CONALEP, si cuenta con disponibilidad presupuestal autorizada, proporcionará los recursos económicos para la construcción de las instalaciones físicas y realizará el equipamiento; proporcionará además la asesoría correspondiente para su funcionamiento. Asimismo, se señala que dicha creación con el apoyo de recursos federales quedará sujeta a los criterios establecidos por la SEP, la cual será la responsable de autorizar las solicitudes en este sentido, y el CONALEP central deberá emitir previamente la opinión técnica correspondiente; sin embargo, tales criterios no han sido especificados por la SEP, ni tampoco se publica en las páginas de internet locales la valoración bajo la cual se decidió la edificación del nuevo plantel, cuando es el caso, lo que resta transparencia a este proceso

Destino de los recursos, en la vertiente de educación para los adultos:

a) **Subejercicios.** La imprecisión, en términos operativos, del principio de anualidad en el ejercicio y aplicación de los recursos afectan la oportunidad en los beneficios previstos y la transparencia de su gestión

b) Servicios personales relacionados con figuras solidarias: A pesar de que las figuras solidarias constituyen el factor humano sustantivo para erradicar el rezago educativo del país, ya que son las encargadas de dar asesorías, impartir clases y aplicar exámenes a los usuarios, los recursos destinados a ellas son poco significativos (15.5% en promedio por entidad federativa, de los recursos del fondo). Además, en las actuales reglas de operación del programa de educación para los adultos y formación para el trabajo, así como en los convenios de federalización, no se establece un porcentaje mínimo que los IEEA deban destinar al pago de figuras solidarias mediante recursos del fondo, por lo que no es transparente el criterio que aplican las entidades para ello.

c) Gastos de operación del patronato: En la práctica, generalmente el patronato se limita a ser el medio por el cual se efectúan las gratificaciones a las figuras solidarias y así evitar la relación laboral con los IEEA; sin embargo, las entidades federativas constantemente incurren en el pago de gastos de operación del patronato, aun cuando éstos no se ajustan a los objetivos del fondo ni tampoco el patronato cumple con el objeto de su creación, de ser grupos de fomento a la educación. Al respecto, tanto en la LCF como en las actuales reglas de operación del INEA, no se establece que no se deben destinar recursos federales (particularmente del FAETA) al pago de este tipo de gastos

Registros contables y presupuestarios: A pesar de que desde 2008 se estableció la necesidad de avanzar hacia la armonización contable por medio de la LGCG, continúa la existencia de registros contables y presupuestarios insuficientes e incorrectos y diferencias en la información financiera del FAETA, por la falta de una supervisión efectiva, de mecanismos adecuados de control contable y de la carencia de una conciliación permanente de las cifras reportadas en los estados financieros del fondo. En ello incide la práctica de la mezcla de recursos federales con los estatales, que impide el adecuado control de los registros contables y presupuestarios.

Falta de entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo

Falta de difusión de los informes trimestrales, por medio de páginas de internet y otros medios pertinentes

FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

Criterios y variables específicos para su repartición

- Propuesta anual de la Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública
- Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal
- Índice de ocupación penitenciaria
- Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados
- El avance del Programa Nacional de Seguridad Nacional

Antecedentes

En la década de 1990, por la creciente inseguridad en gran parte del país, el Estado realizó reformas constitucionales a fin de establecer la coordinación y competencia de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública; así creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación y sentó las bases para un nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

A mediados la década de los 90´s, se determinó la integración y funcionamiento del SNSP, y se establecieron las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se definió la seguridad pública como un asunto prioritario para garantizar a la población mexicana justicia, seguridad y bienestar social.

Las líneas de acción del SNSP son las siguientes:

- Normar la profesionalización de la fuerza policial.
- Hacer eficiente las funciones de las instituciones de seguridad pública.
- Instalar y operar el Sistema de Información sobre Seguridad Pública.

Para cumplir con estas acciones y coadyuvar en la coordinación intergubernamental establecida en el nuevo SNSP, el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, asumieron una serie de acciones, entre las que destacan las siguientes:

- Firmaron convenios de coordinación en materia de seguridad pública, en los que se establecieron las aportaciones de cada ámbito de gobierno, el destino de los recursos y los compromisos adquiridos por los gobiernos estatales.
- En el PEF para el ejercicio fiscal 1997, la Federación asignó los recursos mediante el Ramo General 23, “Provisiones Salariales y Económicas”; sin embargo, un año más tarde se constituyó un Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, donde se integrarían los recursos que las Entidades Federativas aportaban en materia de seguridad pública y los correspondientes al Gobierno Federal transferidos por conducto de la SEGOB; esta situación provocó, en 1999, la reforma del capítulo V, “Aportaciones Federales”, de la LCF, en donde se incluía el FASP.

Objetivos

- Contribuir a la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública y a su equipamiento.
- La operación de la red de telecomunicaciones e informática.
- Otorgar recursos para la construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura.
- El seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia.
- El impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

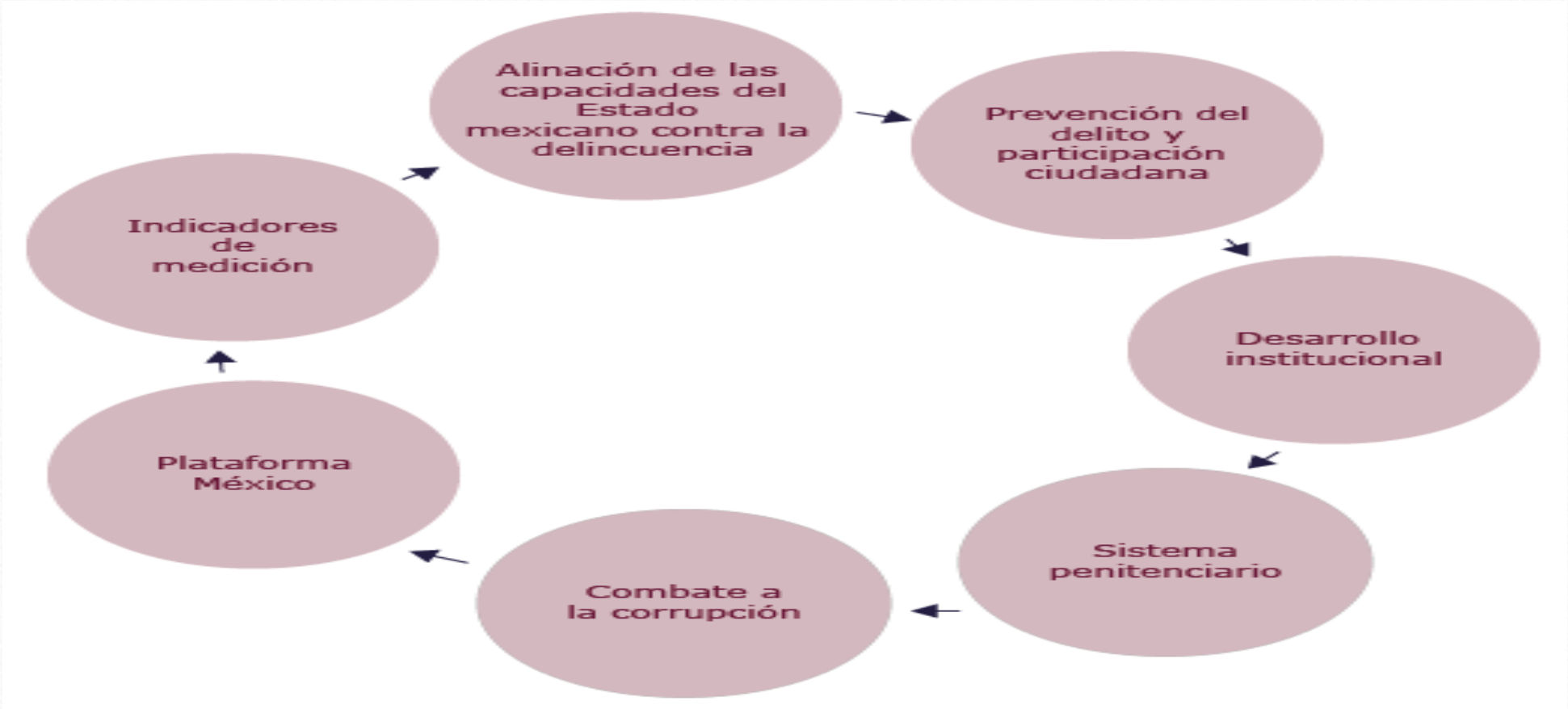
Marco normativo

Las bases de distribución y asignación del FASP se establecen en los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se precisa que los recursos se destinarán exclusivamente a…

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública

- Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, así como a los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
- Equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
-
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y del servicio telefónico nacional de emergencia.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

A partir del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, en donde se establecen los objetivos y ejes que sustentan las estrategias y acciones en esta materia, el destino de los recursos del FASP se incluye en el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública y en el Anexo Técnico Único.



Principales observaciones

A continuación se enlistan las principales observaciones y hallazgos derivados de las auditorías practicadas a este fondo.

- Transferencias indebidas a otras cuentas bancarias cuyo destino se desconoce.
- Rendimientos financieros no reintegrados a la cuenta del fondo y faltantes en las cuentas bancarias que se abrieron para la administración de los recursos del FASP.
- Adquisición de bienes, servicios u obra pública, que no se vinculan con los objetivos del fondo por 67.5 millones de pesos.
- Aplicación de recursos sin cumplir con los requisitos establecidos en la Mecánica Operativa del Anexo Técnico del Convenio.
- Pagos indebidos por concepto de remuneraciones a personal que no realizó las actividades y funciones establecidas en la Mecánica Operativa de los Ejes de Plataforma México e Indicadores de Medición.
- Pago de percepciones extraordinarias sin cumplir con la totalidad de las evaluaciones para su otorgamiento.
- Falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto.
- No se aplicaron penalizaciones por el atraso en la entrega de los bienes adquiridos o en la ejecución de la obra pública contratada.
- Falta de recuperación de anticipos otorgados que no fueron amortizados.
- Se realizaron pagos indebidos de remuneraciones y gratificaciones.
- Se realizaron pagos improcedentes o en exceso, anticipos no amortizados o conceptos de obra no ejecutados.
- La documentación comprobatoria que soporta el gasto no reúne los requisitos fiscales o corresponde a ejercicios anteriores.

FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Criterios y variables específicos para su repartición

- Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el INEGI
- El 1.4% de la Recaudación Federal Participable (RFP)

Antecedentes

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) tiene su antecedente en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); fue incorporado por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000, con el propósito de fortalecer las Haciendas Públicas Estatales y realizar proyectos de infraestructura.

Así ha sido su evolución.

1 En el Presupuesto de Egresos de 2001 y 2002, en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, se incluyó el PAFEF para hacer frente a las presiones financieras en los gobiernos de los Estados. Se incluyeron como posibles destinos de los recursos del fondo, además de la infraestructura, el saneamiento financiero, el pago de deuda pública y las reservas actuariales de los sistemas de pensiones. Se señaló que esto permitiría el fortalecimiento de las finanzas públicas, pues los recursos no podrían destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de los sistemas de pensiones.

2 En el 2003, con objeto de dar certeza a los recursos del PAFEF, se constituyó un ramo presupuestario. Así, con el decreto de presupuesto de ese ejercicio fiscal, se estableció el Capítulo II denominado “De los Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el Ramo General 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades”. En ese año se definió como destino de los recursos el saneamiento financiero y la inversión en infraestructura.

3 Para el ejercicio fiscal 2004, también se incluyeron en los posibles destinos de los recursos del PAFEF el fortalecimiento de los sistemas de pensiones, prioritariamente de las reservas actuariales; la modernización de los catastros para actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones; y la modernización de los sistemas de recaudación locales para incrementar la captación de recursos propios.

4 En 2005, la Cámara de Diputados autorizó la incorporación de los recursos para el fortalecimiento de proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico y sistemas de protección civil en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En diciembre de 2006, en la Ley de Coordinación Fiscal se incluyó el FAFEF, y en 2007 se reformó la ley para definir la fórmula mediante la cual se distribuyen anualmente los recursos aprobados en el presupuesto.

Objetivos

Los objetivos del fondo son:

1.- La inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura.

- La adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas.
- La infraestructura hidroagrícola y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.

2.- El saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de la deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.

3.- Apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuarial

4. La modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio local en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos. Modernización de los catastros con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones.
5. Modernizar los sistemas de recaudación locales y desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales; esto generó un incremento neto en la recaudación.

6. Fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

7. Fortalecimiento de los sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

8. Apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior.

9. Fortalecimiento de los fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados. Pagar obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía y otros bienes y servicios

Principales observaciones

- Los informes trimestrales se publicaron después del plazo previsto en la normativa.
- En el rubro de gastos indirectos se destina más de 3% de los recursos programados.
- La publicación del Programa Anual de Obra Pública en el Periódico Oficial se realizó después de los 30 días que señala la normativa.
- No se realizan evaluaciones de desempeño con base en indicadores estratégicos y de gestión para verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas del FAFEF.