Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 6 años de trabajo"

Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México

Juan Carlos Amador Hernández

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 47
Julio de 2008

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.

FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DESCENTRALIZADO EN MÉXICO

1. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO

En los últimos 20 años, numerosos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, han iniciado procesos de modernización del Estado. Aunque en muchos casos el elemento clave que ha provocado estos procesos ha sido la necesidad de controlar el gasto público frente a la imposibilidad de seguir subiendo impuestos.[1]

Este proceso de modernización no es reciente. En los países desarrollados, a partir de la necesidad de adaptar el modelo de Estado establecido desde 1945 a las nuevas prioridades de la sociedad y reflejar en mejor medida los cambios sociales, económicos y políticos que se habían experimentado, se llevó a cabo una importante transformación de la gestión pública.

Los avances tecnológicos de la sociedad moderna también impusieron nuevas y diferentes obligaciones al Estado. Se dio una creciente importancia a la transparencia y a la *"accountability"* de la gestión pública en todas sus manifestaciones[2].

En los países en desarrollo, la necesidad de modernizar el Estado se reforzó con el hecho crucial de que éste, en la mayoría de ellos, no había tenido la capacidad de dar respuesta a las necesidades y demandas de servicios públicos y de acciones de combate a la pobreza.

---

[1] Patricio Millán S. *Modernización del Estado e indicadores de desempeño del sector público*. Documento de trabajo no. 11. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Pontificia Universidad Católica Argentina. Octubre, 2006.

[2] El término *"accountability"* implica hacerse responsable de las acciones y dar cuenta de ellas a la sociedad, lo que involucra los conceptos de responsabilidad por los resultados de las políticas implementadas, una adecuada información del desempeño y la transparencia de la gestión del Estado.

Aunque en América Latina han existido diversos esfuerzos de modernización del Estado, las acciones en los últimos 20 años se concentraron en reducir el tamaño del sector público. La política de privatización de empresas públicas que se implementó en la mayoría de los países tuvo por objeto reducir el gasto público y eliminar el déficit fiscal[3]. Sin embargo, quedaron rezagados los procesos de evaluación y fiscalización de las acciones del gobierno a través de mecanismos transparentes y efectivos.

Este proceso de ajuste estructural, también estuvo acompañado de un importante proceso de descentralización de acciones y funciones a los ámbitos de gobierno locales, que ha estado íntimamente ligado al debate sobre la democratización de las estructuras políticas, a la integración de las clases sociales de la población y de las regiones más marginadas y, en parte, a la lucha contra la pobreza.

En otros países, son los retos que plantea la diversidad étnica y geográfica los que incitan a una descentralización de las tareas tomando en cuenta las necesidades específicas de ciertos grupos de la población y relacionarlas a escala nacional e incrementar las oportunidades de participación política de la mujer.[4]

La descentralización ha sido un proceso que ha se ha profundizado y que parece no se revertirá al menos en el mediano plazo. Un estudio europeo reciente señala que 63 de 75 países en vías de desarrollo en diferentes continentes han implementado políticas de descentralización hacia los gobiernos locales mientras tanto, ningún país en Europa se ha vuelto más centralizado desde 1980.[5]

---

[3] Patricio Millán S. *Participación privada en infraestructura en la región de América Latina y el Caribe*. Oficina de evaluación e inversiones. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, septiembre, 2004.

[4] Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo municipal. *Consideraciones básicas de la descentralización en México*. Secretaría de Gobernación. México. 2006.

[5] Liesbet Hooghe and Gary Marks. *Types of Multi-Level Governance*. European Integration online Papers, Vol. 5. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2001.

En términos generales, la descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios).[6]

El principio básico de la descentralización es que "excepto bajo circunstancias claramente definidas donde deben ser tomadas a los más altos niveles en la pirámide de la administración, las decisiones deben ser tomadas al más cercano nivel posible de la población involucrada. Nos referimos a la capacidad real para tomar decisiones, con descentralización de impuestos, reparto de recursos y flexibilidad de la inversión".[7]

Particularmente, los objetivos de implementar políticas de descentralización son:

- La eficacia y eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.
- El mejoramiento de la planificación de las tareas del Estado.
- Incremento en la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.
- Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público.
- Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones.
- Mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas.

En la teoría se han identificado al menos cuatro tipos de descentralización y dentro de la descentralización administrativa, tres subtipos:

A) Descentralización política: Se refiere a una mayor participación de la población en los procesos de decisión política. Esto significa que las autoridades elegidas por voto popular a nivel local asuman sus responsabilidades frente a sus electores.

[6] Prud'homme R, *The dangers of decentralization*, World Bank Research Observer. 2001.
[7] Instituto Nacional, *Op. Cit. …*

B) **Descentralización administrativa**: Se refiere a una mejor distribución de la autoridad, la gestión administrativa y el financiamiento de la atribución de competencias a los entes subnacionales para el cumplimiento eficiente de las tareas públicas: servicios públicos, la gestión, la planeación, la ejecución y la supervisión.

   a) Desconcentración: Es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales (regionales o locales) pero que siguen dependiendo de la autoridad central.

   b) Delegación: Significa transferir competencias de decisión y de gestión a entes públicos locales que disponen de cierta autonomía del Gobierno central. Es la forma más débil de descentralización pero significa al menos un grado de descentralización en países muy centralizados.

   c) Devolución: Significa la transferencia de responsabilidades de gestión, de decisión, financiamiento, a los gobiernos locales que poseen autonomía y autoridad independiente del gobierno central.

C) **Descentralización fiscal:** es un componente fundamental de la descentralización ya que cualquier transferencia de facultades implica la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas. Se distinguen ciertos ejemplos: transferencia de recursos para fines generales o específicos, atribución de impuestos locales, posibilidad de acceder a créditos, entre otros.

A continuación mencionaremos algunos beneficios que se logran a partir de implementar una descentralización en los diferentes aspectos que confluyen en la vida de los gobiernos locales[8]:

[8] Ayala Espino José, *Economía Pública. Una guía para entender el Estado*, Fac. de Economía, UNAM, 1997.

- La descentralización puede ayudar a resolver los problemas de gestión administrativa a nivel local, al dar a los votantes mayor capacidad para imponer disciplina a los funcionarios públicos locales.

- Uno de los efectos positivos de la descentralización es el hecho de que los impuestos y servicios reflejan más adecuadamente las preferencias de la población existente.

- Ayuda a resolver problemas de ineficiencia y corrupción a nivel local ya que introduce elementos de competencia que ofrecen a los gobiernos locales mayores incentivos para actuar correctamente.

- Hay una mayor responsabilidad por la prestación eficiente de los servicios, cuando estos se financian con recursos propios de la jurisdicción en que se prestan.

- Estimula la participación política siempre y cuando los individuos consideren que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y consideren que tienen mayores posibilidades de que sus opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta en el ámbito local.

- Por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tienen mejor información que el gobierno nacional y por lo tanto el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción.

En resumen, la descentralización puede ofrecer grandes ventajas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

1) Los gobiernos locales tengan la capacidad institucional para hacerse cargo del mayor cúmulo de funciones que les corresponderían en un régimen descentralizado.

2) Exista entre los diferentes niveles de gobierno un contrato de descentralización con especificaciones claras.

3) Se mantenga una correlación entre los beneficios de los programas gubernamentales y el costo para los contribuyentes locales.

4) Las relaciones intergubernamentales se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas.

2. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

El gasto federalizado o descentralizado en México se integra por los recursos públicos que el Gobierno Federal asigna a los estados y municipios del país para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros[9].

Los ramos generales que conforman el gasto federalizado son los siguientes:

- ✓ El ramo 28: Participaciones Federales.
- ✓ El ramo 33: Aportaciones Federales.
- ✓ El ramo23: Provisiones Salariales y Económicas.
- ✓ El ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- ✓ Los Convenios de Descentralización.
- ✓ Los Convenios de Reasignación.

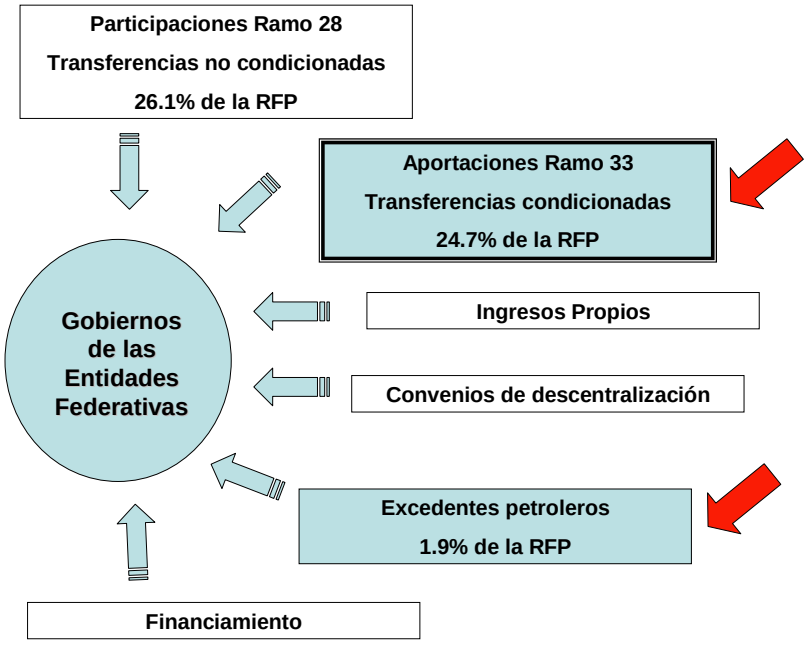
Los dos componentes más importantes del gasto federalizado son **las participaciones y las aportaciones federales.** La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los Estados y Municipios

[9] Reyes Tépach M. *La asignación presupuestaria del gasto federalizado en México, por entidad federativa y ramo, 2000-2008)*. Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación. Información y Análisis de la Cámara de Diputados. Abril, 2008.

pueden ejercer libremente, mientras que, las segundas son recursos etiquetados, puesto que, *la Ley de Coordinación Fiscal* determina en que se deben gastar *(ver gráfica 1)*.

(Gráfica 1)

Transferencias Federales a Estados y Municipios



FUENTE: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Mayo 2007.

Las participaciones federales se definen de la siguiente manera:

> *"Son los recursos que tienen derecho a percibir los estados y los municipios por: la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales".*[10]

El artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal estable:

*"**El Fondo General de Participaciones** se constituirá con el 20% de **la Recaudación Federal Participable** que obtenga la federación en un ejercicio.*

[10] http://www.sfcoahuila.gob.mx/glosario/ingresos/2.html

Cuando hablamos de la recaudación federal participable estamos haciendo referencia a la bolsa de recursos que se reparte y que se toma como base para la distribución de recursos a través de las participaciones o de los fondos de aportaciones del ramo 33 *(Ver cuadro 1)*.

(Cuadro 1)
Determinación de la Recaudación Federal Participable
Ley de Coordinación Fiscal

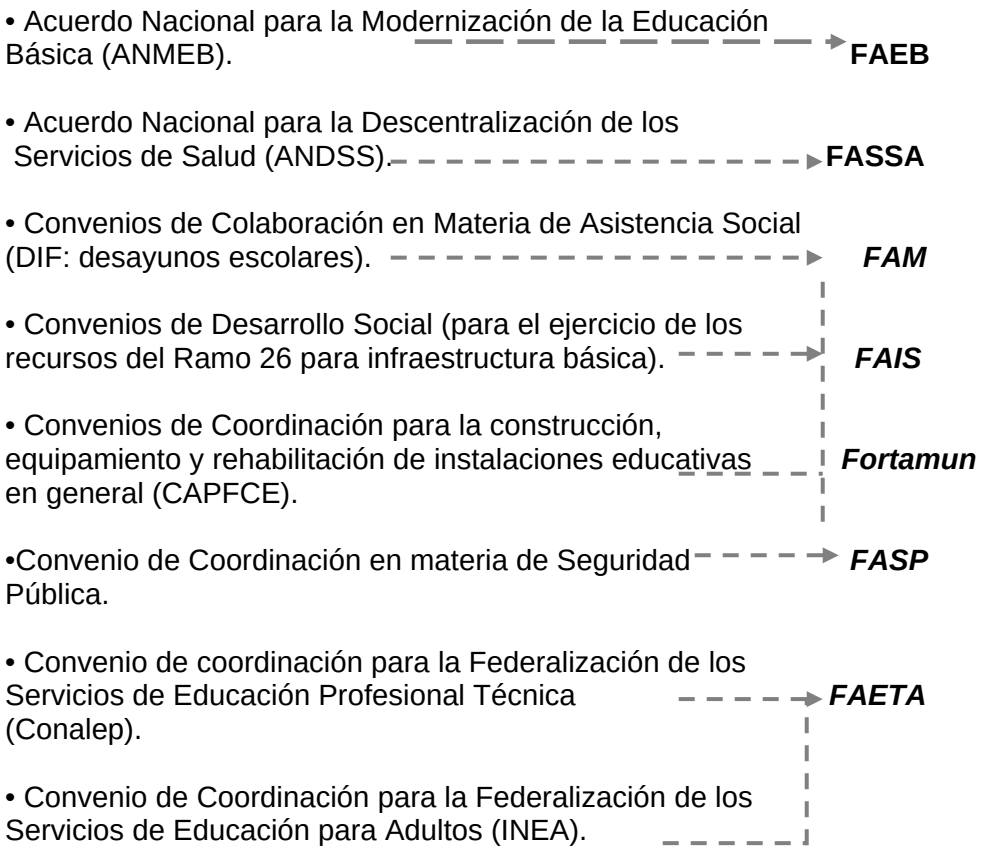
RFP BRUTA	DEDUCCIONES	RFP NETA
Ingresos Tributarios - Impuesto sobre la Renta (ISR) - Impuesto al Valor Agregado (IVA) - Impuesto al Activo - Producción y Servicios - Aranceles - Tenencia y automóviles nuevos - Recargos y actualizaciones - Otros	- Devoluciones - Compensaciones - Tenencia y Automóviles Nuevos - Derechos adicionales o extraordinarios para la extracción de petróleo - Participaciones específicas en IEPS - Incentivos económicos - Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos para Municipios	**RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE NETA**
Ingresos No Tributarios - Derecho Ordinario sobre hidrocarburos - Derecho Ordinario sobre hidrocarburos para Municipios - Minería		

FUENTE: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Mayo 2007.

Este proceso de descentralización estuvo acompañado de un proceso de transferencia en el ejercicio del gasto a nivel local para objetivos específicos. Es así que el Gobierno Federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los Fondos de Aportaciones Federales, hecho que resulta ser un avance en materia de Federalismo, ya que los acuerdos y convenios de descentralización con los que se transferían dichos recursos toman una nueva figura legal *(Ver gráfica 2)*.

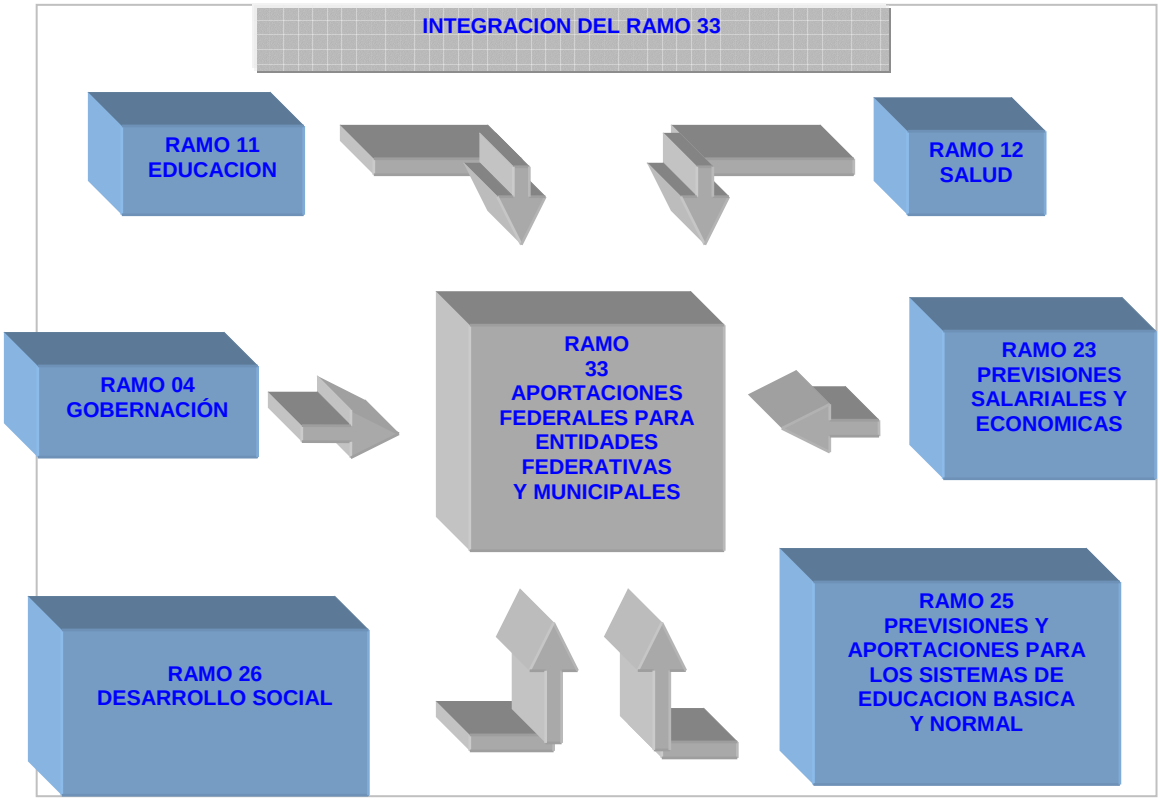
(Gráfica 2)

CONVENIOS Y ACUERDOS QUE ORIGINAN LOS FONDOS DEL RAMO 33



En el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, dentro del marco que favoreció el llamado nuevo federalismo, se institucionalizó la figura de las aportaciones federales a entidades federativas y municipios.

El Ramo 33 surge de la conjunción de algunos de los programas asociados con los Ramos 4"Gobernación", 9 "Comunicaciones y Transportes", 11 "Educación Pública", 12 "Salud", 25 "Previsiones Salariales y económicas, 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal", y 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza".



Actualmente el Ramo 33 ”Aportaciones Federales a Estados y Municipios” contempla los siguientes fondos:

1. **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.**
2. **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.**
3. **Fondo para la Infraestructura Social.**
4. **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.**
5. **Fondo de Aportaciones Múltiples**

A partir de 1999 con las adiciones al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, se crea dos fondos más:

6. **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.**
7. **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

A partir del año 2007 se transforma el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39) como un nuevo fondo:

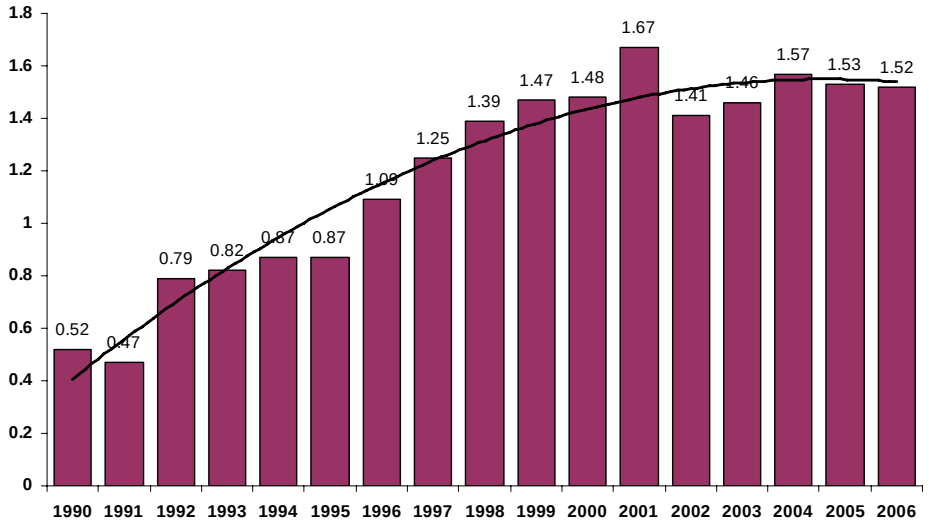
8. **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas**

La transferencia de estos recursos, a diferencia de las participaciones tienen un ***destino específico*** para otorgar a la ciudadanía la provisión de los servicios ligados a estos recursos, así como una asignación clara de las responsabilidades para cada nivel de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de dichas aportaciones.

Este nuevo sistema de distribución de recursos y competencia originó que sólo los fondos del ramo 33 representen alrededor del 25% del total del gasto federal programable. También ha generado que por cada peso que ejerció la Administración Pública Centralizada en 2006, los gobiernos locales ejercieron en conjunto 1.52 pesos. Cifra que cobra relevancia si se observa cómo ha evolucionado este indicador desde 1990 *(Ver gráfica 3)*.

(Gráfica 3)

Proporción del gasto público descentralizado del gasto público total

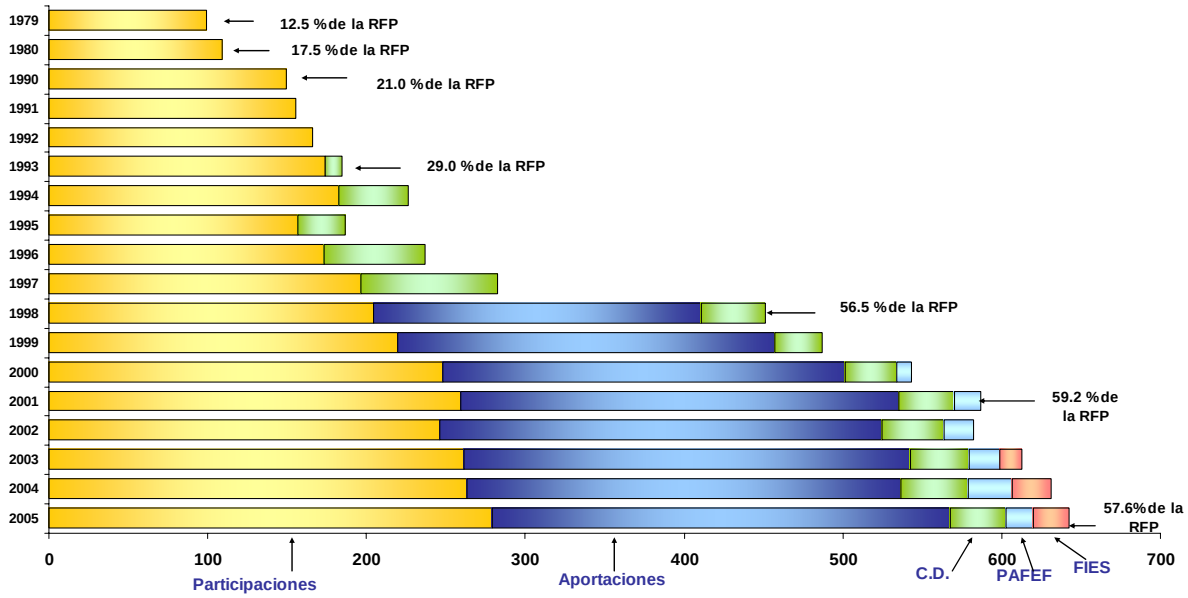


FUENTE: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. *Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Mayo 2007.

Es por ello que las transferencias federales han aumentado como proporción de la RFP en más de 40 puntos de 1980 a 2005, debido principalmente al incremento de las participaciones y la inclusión de las aportaciones federales a la LCF desde 1998.

Mientras que en 1978 las transferencias a Estados y Municipios representaban por concepto de participaciones sólo el 12.6% de la Recaudación Federal Participable, en 1993 pasó a representar el 21%, incrementándose a partir de la puesta en marcha de los convenios de descentralización fundamentalmente en lo que se refiere al sector educación. Para el año 2006, las participaciones, las aportaciones, los convenios de descentralización el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y otros rubros representan el 67% de la Recaudación Federal Participable *(Ver gráfica 4)*..

(Gráfica 4)
Transferencias Federales a Estados y Municipios
Evolución en perspectiva 1979-2005



FUENTE: David Colmenares Páramo. *Evolución y evaluación del sistema mexicano de coordinación fiscal. Principales instrumentos y estrategias*. Seminario internacional sobre reformas y responsabilidad fiscal en países federales.

Respecto a los fondos del ramo 33, para el año 2008 se destinaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación 369 mil 569 millones de pesos, de los cuales el 55% corresponden sólo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, siendo éste el que recibe la mayor cantidad de recursos descentralizados, seguido del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud el cuál recibe el 12% del total del Ramo 33 *(Ver cuadro 2).*

(Cuadro 2)
Distribución del Gasto Descentralizado del Ramo 33, 2000-2008
(Millones de pesos)

Ramo 33. Aportaciones Federales.									
Fondos	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
FAEBN	115,263.7	130,648.4	141,175.3	156,392.5	162,265.2	180,571.1	195,520.4	231,587.9	204,027.0
FASSA	22,832.4	25,336.7	27,588.1	32,936.3	34,532.1	38,042.6	40,674.3	44,231.1	43,995.4
FAIS	15,989.7	19,064.1	21,784.0	22,332.7	23,511.6	26,639.1	28,485.0	31,887.6	38,297.1
FAIS Municipal	14,051.8	16,753.5	19,143.7	19,626.0	20,662.0	23,410.4	25,032.6	-	33,655.5
FAIS Estatal	1,937.9	2,310.6	2,640.2	2,706.7	2,849.6	3,228.7	3,452.4	-	4,641.6
FORTAMUN	15,030.3	19,539.1	22,327.0	22,889.2	24,097.6	27,303.0	29,194.9	32,682.2	39,251.5
FAM	5,227.4	6,231.0	7,115.2	7,287.6	7,655.4	8,674.3	9,274.7	10,382.6	12,469.5
Educación Básica	2,128.6	2,514.4	2,514.5	2,595.7	2,835.3	3,195.4	3,361.6		4,306.6
Educación Superior	703.2	862.3	1,343.3	1,359.3	1,328.4	1,522.2	1,682.8		2,475.5
Asistencia Social	2,395.6	2,854.4	3,257.3	3,332.7	3,491.7	3,956.7	4,230.3		5,687.4
FASP	5,213.9	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0	5,000.1	6,000.0
FAETA	2,051.6	2,811.5	2,946.8	3,156.6	3,269.0	3,527.4	3,792.0	3,952.8	4,082.3
FAETA Tecnológica	1,428.8	1,577.9	1,668.1	1,858.0	1,920.1	2,133.0	2,249.7		2,444.0
FAETA Adultos	622.8	1,233.6	1,278.7	1,298.6	1,348.9	1,394.4	1,542.4		1,638.3
FAFEF								17,857.2	21,446.4
Aportaciones Totales	**181,609.0**	**209,417.2**	**226,146.4**	**247,727.9**	**258,830.9**	**289,757.5**	**311,941.3**	**377,581.5**	**369,569.1**

FUENTE: Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de *la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública varios años.*

3. MARCO LEGAL DE LA FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO DESCENTRALIZADO

El pasado 07 de mayo del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca apuntalar la transparencia y el ahorro en el ejercicio de los recursos públicos.

Con estas reformas se busca en tres otros objetivos: orientar el ejercicio del gasto y las tareas de toda la administración pública en los tres ordenes de gobierno hacia la entrega de resultados; asignar el presupuesto con base en los resultados alcanzados y fortalecer las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados; se reforzará la fiscalización de los recursos en las entidades federativas y en los municipios; y se homologarán los sistemas contables de todo el país y la difusión de las evaluaciones de los programas públicos de los tres órdenes de gobierno.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(última modificación)

Artículo 73

- *El Congreso tiene facultad:*

  XXVIII.- Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Artículo 79

- *La función de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:*

  I…….

  También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales….

Artículo 116

- *El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberán contar*

con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Artículo 134

- *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

  Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal…

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 85, fracción I

- *Dispone que los recursos federales que ejerzan los gobiernos locales deberán ser evaluados, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.*

Artículo 85, fracción II

- *Los gobiernos locales remitirán informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos.*

Artículo 110

- *La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.*

Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 49, fracción V

- *El ejercicio de los recursos correspondientes a las aportaciones federales deberá sujetarse a la evaluación del desempeño.*
- *Los resultados del ejercicio de las aportaciones federales deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados.*

Artículo 48, fracción V

- *Dispone que los gobiernos locales envíen al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, informes sobre el ejercicio y destino de las aportaciones federales.*
- *La SHCP integrará los reportes que remitan los gobiernos locales a los informes trimestrales que se remiten al H. Congreso de la Unión, en los términos del artículo 107, fracción, de la Ley de Presupuesto.*

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008

Artículo 9, fracción II, segundo párrafo

- *Dispone que los gobiernos locales informarán sobre los recursos suministrados y ejercidos por concepto de aportaciones federales, subsidios y convenios de coordinación, conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos, así como los resultados obtenidos.*

Artículo 9, fracción VI

- *Los gobiernos locales están obligados a ejercer, informar y rendir cuentas sobre los recursos federales correspondientes a las aportaciones federales, conforme a lo dispuesto en los artículos 79 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes de Coordinación, de Presupuesto y de Fiscalización Superior de la Federación.*

Lineamientos generales de operación y para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos a Estados y Municipios

- El 21 de enero de 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación *(DOF)*, los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Asimismo, el pasado 25 de febrero de 2008, se publicaron en el DOF, los lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.
- Los lineamientos referidos contienen disposiciones complementarias relacionadas con la entrega de información sobre resultados.
- **El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social** será informado por las entidades federativas al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social.
- La distribución del Fondo **de Aportaciones para la Educación Básica y Normal**, derivado de la aplicación de la nueva fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se sujetará a una auditoría externa relativa a la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas, las nóminas de personal docente y de apoyo, y realizar compulsa de plazas de los distintos tipos de educación básica, así como su lugar de ubicación.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 15 de enero, expedirá lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos, los cuales deberán considerar, como mínimo, lo siguiente:

  i) Definir las dependencias coordinadoras de los Fondos del Ramo General 33.

  ii) Definir la mecánica para establecer indicadores de resultados por fondo, en coordinación con las entidades federativas, la Secretaría

de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

iii) Establecer el formato para que las entidades federativas y sus municipios reporten el ejercicio de los recursos federales y sobre la evaluación de resultados de cada fondo.

4. FISCALIZACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO

El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado *(PROFIS)*, tiene por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como a los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación.[11]

Al promulgarse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación el 29 de diciembre del año 2000[12], se fortaleció el marco normativo para la revisión y fiscalización de los recursos federales que se transfieren a Estados y Municipios, no obstante, esta facultad expresa a la Auditoría Superior de la Federación, no se venía cumpliendo, debido a que no se había asignado una partida específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aunque el PROFIS fue incluido en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, no se le asignaron recursos expresamente por lo que se postergó su instrumentación, lo mismo ocurrió para el ejercicio fiscal 2005; en tanto que para el año 2006, si bien no se especifica monto de manera explícita, se sigue considerando este Programa.

[11] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Nota informativa: Programa para la fiscalización del Gasto Federalizado*. Diciembre 2007.
[12] Decreto promulgado mediante Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000.

De manera paralela, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo del 2006, estableció que los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, y la Auditoría deberá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.[13]

Para el ejercicio fiscal 2007 este programa ya se establece de manera clara y precisa en el artículo 10 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación (DAPEF) en donde se define la normatividad y en el anexo 10 del mismo, se reporta que le fueron asignados 310.0 millones de pesos con cargo al Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas.

Para el ejercicio 2008 el monto del PROFIS se determina con el mismo criterio aplicado en el 2007. El artículo 11 del DAPEF señala que debe de ser del uno al millar del Ramo 33 aprobado para el año anterior, lo que lo que equivale a 332.3 millones de pesos; en lo que cambia es el procedimiento para su distribución considerando para el ejercicio 2007 se tomaba como factor de equidad 6 millones de pesos y el resto en proporción directa a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos del año 2006 para cada entidad federativa, en tanto que para el ejercicio 2008 el DAPEF establece que el componente federal equivale al 60% y se entregará a la Auditoría Superior de la Federación para que de manera directa fiscalice los recursos federales transferidos a Entidades Federativas y municipios.

De este porcentaje, la Auditoría Superior de la Federación deberá destinar el 10% a la capacitación de los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales. El componente correspondiente a las Entidades Federativas, equivalente

[13] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 82, fracc. XII y XII.

al 40% restante, se ministrará a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales.

En el cuadro siguiente se aprecia el monto asignado al Ramo 33, así como los recursos asignados al PROFIS por medio del Ramo 23 para los últimos ejercicios presupuestales, en el que se aprecia que los recursos del PROFIS de un año, se determinan a partir de los recursos aprobados para el Ramo 33 del año inmediato anterior *(ver cuadro 3).*

(Cuadro 3)
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008
Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado
(Millones de pesos)

Concepto	PEF 2006	PEF 2007 PROFIS	PEF 2007*	PEF 2008 PROFIS
Ramo 33	292,071.8		332,298.1	
Ramo 39	22,500.0			
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (PROFIS)		310.0		332.3

* Con motivo de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del 2006, para el 2007 el Ramo 39 se convirtió en el octavo fondo del Ramo 33.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, 2007 y 2008.

El cumplimiento de los objetivos del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado deberá ser informado en el mes de septiembre a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación *(ver cuadro 4).*

(Cuadro 4)
INFORMES QUE ENVIARÁN LOS ORGANOS LOCALES DE FISCALIZACIÓN

a) Los criterios normativos y metodológicos para las auditorías por entidad federativa.
b) Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización
c) La cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro del programa.
d) El costo de las auditorías por entidad federativa.
e) Los mecanismos de apoyo de los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales a la Auditoría Superior de la Federación.
f) La distribución de los subsidios del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado ministrados a cada órgano técnico de fiscalización local.

Resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006: recursos transferidos ramos 33 y 39[14]

Respecto del Ramo General 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", se verificó que los recursos federales transferidos a las 32 entidades federativas, 118 gobiernos municipales y 7 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través de los Fondos del ramo 33 se registraran, administraran, ejercieran y destinaran de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y demás normativa aplicable.

En relación al Ramo General 39, "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas", se verificó que los recursos federales transferidos a 15 entidades federativas a través del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); a 5 gobiernos estatales mediante el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); y a 11 estados mediante el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), se distribuyeran, administraran, ejercieran y destinaran de conformidad con lo establecido en el PEF 2006 y demás normativa aplicable, y comprobar la existencia de mecanismos que fortalezcan la transparencia en su aplicación.

A los recursos federales transferidos de los Ramos 33 y 39 se le practicaron 355 auditorías, de las cuales 53 de ellas las realizó directamente la ASF, y dentro de éstas, 5 fueron contratadas con despachos externos, mientras que las 302 auditorías restantes fueron solicitadas a las 32 Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

[14] Auditoría Superior de la Federación, Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006, México, Marzo, 2008.
Ver en http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec06.pdf

De acuerdo a lo anterior, en total se practicaron 349 revisiones, de las cuales 313 (89.7%) se llevaron a cabo al Ramo General 33; de éstas, 44 fueron ejecutadas por la ASF y 269 por las EFSL. Por lo que hace al Ramo General 39, se realizaron 36 auditorías (10.3%), 9 de las cuales fueron practicadas por la ASF y 27 por las EFSL.

Respecto de la muestra que fue revisada, ésta comprendió la fiscalización de 183 mil 854 millones de pesos, que representa el 50% del universo total de los recursos ejercidos de los Ramos 33 y 39. Del total de recursos fiscalizados, 160 mil 473 millones de pesos correspondieron al Ramo General 33, (47 mil 098 millones de pesos revisados por la ASF y 113 mil 375 millones de pesos por las EFSL); y 23 mil 381 millones de pesos al Ramo General 39 (la ASF revisó 4 mil 674 millones de pesos y las EFSL 18 mil 706 millones de pesos).

Cabe señalar, que todas las observaciones presentan, anualmente, la misma recurrencia, debido fundamentalmente a los deficientes sistemas de control interno existentes, a una insuficiente fiscalización de las Contralorías Internas en los distintos niveles de gobierno, a la falta de claridad de Reglas de Operación de los Fondos de los Ramos Generales 33 y 39, así como de un deficiente y/o inexistente marco normativo para el control, ejercicio, supervisión y rendición de cuentas de los recursos asignados *(ver cuadro 5*).

En las auditorías realizadas por la ASF, se determinaron 828 observaciones que generaron 894 acciones, de las cuales 468 correspondieron a recomendaciones, 26 a solicitudes de aclaración-recuperación, 8 a promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 170 a pliegos de observaciones, 48 a recomendaciones al desempeño, 172 a promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias y 2 a denuncias de hechos.

(Cuadro 5)

FONDOS RAMO 33 y 39 OBSERVACIONES
➢ Pagos indebidos a comisionados y a personal de honorarios sin relación con los objetivos del Fondo. ➢ Pagos a personal no localizado o con empleos o plazas incompatibles. ➢ Pagos a personal dado de baja o con licencia sin goce de sueldo. ➢ Erogaciones con fines distintos a los determinados por la LCF. ➢ Recursos de un objetivo para apoyo de organismos gubernamentales y no gubernamentales. ➢ Pagos a terceros institucionales por concepto de multas y recargos. ➢ Pago a personal no localizado en sus centros de trabajo. ➢ Pagos indebidos por concepto del ISR. ➢ Pagos en exceso. ➢ Obras y acciones que no atendieron a la población en pobreza extrema. ➢ Falta de documentación comprobatoria y documentación sin requisitos fiscales. ➢ Nóminas pagadas con posterioridad a la terminación de los contratos. ➢ Obras terminadas que no se encuentran en operación. ➢ Adquisiciones y adjudicaciones de contratos fuera de norma. ➢ Modificación irregular de los precios unitarios contratados. ➢ Falta de documentación comprobatoria del gasto. ➢ Mala calidad de los materiales en la ejecución de las obras. ➢ Falta de difusión de los resultados alcanzados. ➢ Falta de apertura y manejo de una cuenta bancaria especifica para los recursos del Fondo.

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006, México, Marzo, 2008.
Ver en http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec06.pdf

Por lo que corresponde a las revisiones efectuadas por las entidades de fiscalización en las entidades, se emitieron 3,267 observaciones que generaron igual número de recomendaciones *(Ver cuadro 6)*.

De las revisiones efectuadas, se observa que las debilidades frecuentes han sido las asociadas al incumplimiento de la normatividad, a deficiencias de control interno, y a la carencia de reglas claras de operación de estos recursos. Lo anterior sin considerar que las auditorías no cubren el 100% del gasto descentralizado por lo que de llevarse a cabo las revisión a todo el gasto transferido, el monto y el número de las observaciones serían mayores.

(Cuadro 6)
OBSERVACIONES, ACCIONES Y CUNATIFICACIÓN MONETARIA EMITIDAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LOS ÓRGANOS LOCALES

	Observaciones	Acciones emitidas	Cuantificación Monetaria *(Millones de pesos)*	Recuperaciones *(Millones de pesos)*		
				Total	*Operadas*	*Probables*
Auditorías ASF						
Ramo 33	658	703	2,669	1,584	180	1,404
Ramo 39	170	191	908	840	112	728
Total	828	894	3,577	2,424	292	2,132
Auditorías EFSL						
Ramo 33	2,785	2,785	6,125	6,005	179	5,826
Ramo 39	482	482	4,476	4,373	3	4,370
Total	3,267	3,267	10,601	10,378	182	10,196
GRAN TOTAL	**4,095**	**4,161**	**14,178**	**12,802**	**474**	**12,328**

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006, México, Marzo, 2008.
Ver en http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec06.pdf

5. LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL ÁMBITO PÚBLICO MEXICANO

Los gobiernos han ido introduciendo cambios en la gestión y en la presupuestación por cuatro razones principalmente:

- Para mejorar el proceso de asignación de recursos entre diferentes opciones.
- Para mejorar la eficiencia (obtener el máximo producto con los recursos disponibles).
- Mejorara la transparencia y en rendimientos de cuentas
- Ahorrar recursos

Los primeros pasos para relacionar los recursos públicos con los resultados, la primera vez que se habla de presupuesto orientado a resultados de forma explícita, se dieron en Estados Unidos en el año de 1949, cuando la comisión

sobre la organización del poder ejecutivo recomendó que el presupuesto del gobierno federal se reorganizara para adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos.[15]

Después de pasar por diversas técnicas presupuestarias que tuvieron un éxito dudoso, casi medio siglo después reaparece con fuerza el concepto de presupuestación por objetivos en la mayoría de los países.

Se trata de una idea recuperada pero renovada, fruto de toda la experiencia adquirida con el uso de diferentes técnicas presupuestarias y del desarrollo de la tecnología y de los sistemas de información, entre otros factores.

A pesar de que el concepto y la definición del presupuesto orientado a resultados presentan diferentes interpretaciones, se puede determinar que el término "presupuesto por resultados" tiene dos acepciones o definiciones básicas:

La definición más general se limita a considerar un presupuesto orientado a resultados como todo aquel presupuesto que incluye información sobre la finalidad de lo que hacen o harán las diversas entidades con los recursos que reciben.

Una definición más estricta es la que considera que el presupuesto orientado a resultados es aquel presupuesto que vincula explícitamente los recursos que se asignan con los resultados que se espera obtener.

La relación entre recursos y resultados puede ser directa (a través de contratos de gestión) o indirecta (con la utilización de la información sobre resultados en el proceso de asignación de recursos).

---

[15] Salvador Maluquer Amorós. *Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados*. Secretaría General de Presupuesto y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. España, Septiembre, 2006.

La idea de resultados es relativamente simple desde el punto de vista conceptual. Es fácil expresar objetivos en el momento de presupuestar pero no resulta tan trivial conectar los resultados con los bienes y servicios producidos y éstos con los resultados o impactos alcanzados.

El punto de atención en muchos casos sigue centrándose en los recursos o *inputs* y son éstos los que concentran el debate presupuestario. El presupuesto orientado a resultado no significa renunciar a tener información sobre *inputs* (recursos) y sobre *outputs* (bienes y servicios producidos). Significa dar un paso más y centrar la visión en los resultados, aunque éstos sean difíciles, o incluso imposibles, de medir.

El presupuesto basado en resultados se sustenta en aquello que se quiere obtener con la acción pública y centra la atención en los resultados e impactos. Adicionalmente a los objetivos de economía y eficiencia, también persigue la eficacia (obtención de los objetivos deseados) *(ver cuadro 7)*.

(Cuadro 7)
Comparativo del presupuesto tradicional y el presupuesto orientado a resultados

Presupuesto tradicional		**Presupuesto basado en resultados**
Inputs	**Punto de atención**	Resultados
Cumplimiento de normas (Hacer las cosas bien)	**Énfasis**	Cumplimiento de resultados (hacer cosas buenas)
Corto plazo	**Perspectiva temporal**	Medio y largo plazo
Gestión rígida	**Gestión**	Flexibilización de gestión
Inercia / incrementalismo	**Asignación de recursos**	Integrado en la planificación estratégica
Ahorrar para gastar	**Orientación**	Gastar para ahorrar
¿Qué se compra?	**Pregunta clave**	¿Qué se requiere conseguir?
Seguimiento de la ejecución	**Monitorización**	Evaluación

FUENTE: Patricio Millán S. *Modernización del Estado e indicadores de desempeño del sector público*. Documento de trabajo no. 11. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Pontificia Universidad Católica Argentina. Octubre, 2006.

Mecánica de Evaluación de los Fondos del Ramo 33

De acuerdo con Lineamientos del Ramo 33, los indicadores para resultados deberán ser definidos de común acuerdo entre los gobiernos de las entidades federativas y las dependencias coordinadoras de los fondos, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos en el ámbito de cada uno de los fondos.

- La SHCP, la Secretaría de la Función Pública y el Coneval podrán participar en el proceso de definición de los indicadores y proporcionar asistencia técnica. Asimismo, los indicadores deben ser congruentes con el PND 2007-2012 y los programas que del mismo deriven, así como en lo equivalente con los planes y programas de los gobiernos locales.

- Dichos indicadores se aplicarán de forma homogénea y general a nivel nacional, y deben orientarse a la evaluación de resultados de los programas que se financien con las aportaciones federales.

- Los indicadores constituirán la base para la evaluación de resultados de los programas o acciones apoyados con las aportaciones federales, y se podrán considerar las circunstancias específicas de los gobiernos locales.

Existen dos tipos de evaluaciones presupuestarias:

(i) aquellas que inciden en los resultados financieros y económicos de la gestión y
(ii) las que verifican la legalidad de los actos.

Las primeras requieren la identificación de indicadores de desempeño que permitan conocer, medir, evaluar, controlar y mejorar la gestión de las entidades.

Las segundas son desarrolladas por la Contraloría Externa e Interna y su transparencia estará en directa relación con la credibilidad de los controladores[16].

Conforme a los lineamientos, los indicadores deberán clasificarse en estratégicos y de gestión, y permitir la medición de los siguientes aspectos:

- ✓ **Eficacia:** que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas.
- ✓ **Eficiencia:** que mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados.
- ✓ **Economía:** que mide la capacidad de gestión de los programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros.
- ✓ **Calidad:** que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas.

Con base en los anterior, el pasado mes de marzo se llevaron a cabo las primeras sesiones para el diseño de indicadores de los fondos de aportaciones federales correspondientes al ramo 33.

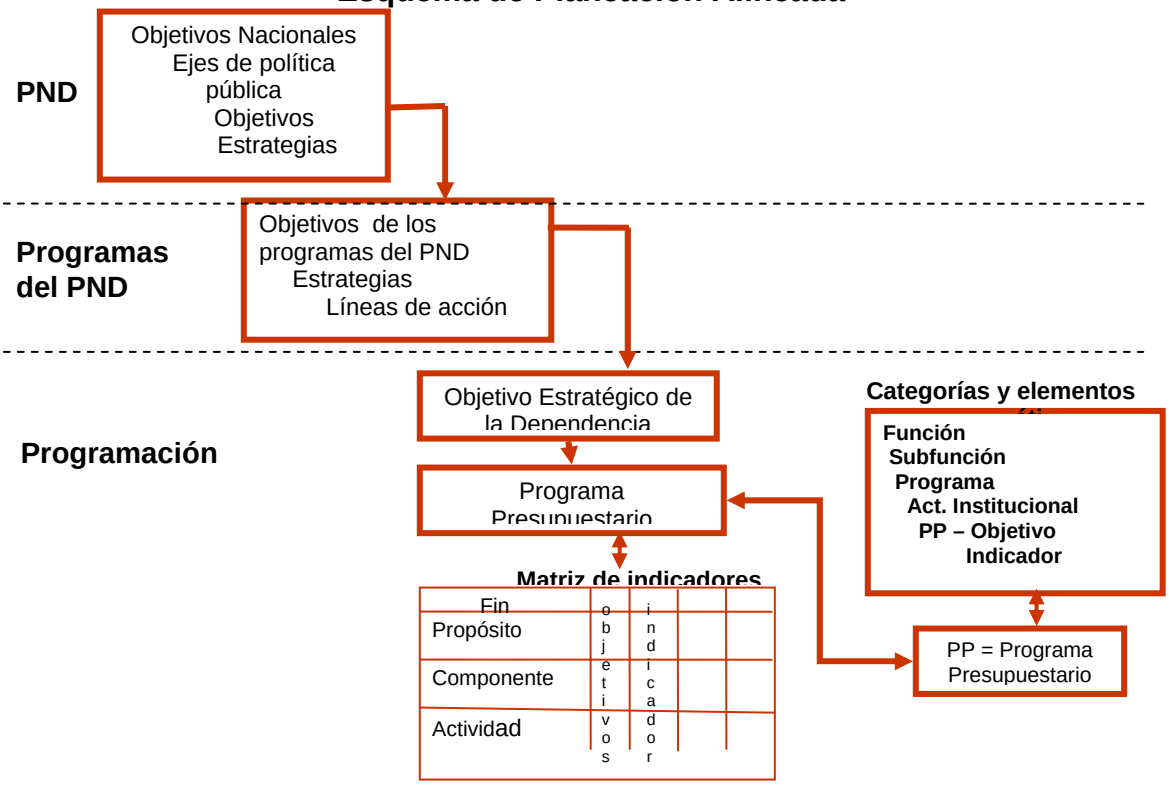
El objetivo de dichas sesiones fue desarrollar un primer acercamiento para la construcción de indicadores que permitan medir el logro de los resultados previstos para los fondos federales que constituyen el ramo 33.

El indicador es una medida que establece una relación entre dos o más datos significativos y que proporciona información sobre el avance en el cumplimiento de un objetivo, lo anterior a partir de alinear la planeación de las acciones de gobierno a partir de los grandes objetivos que considera el Plan Nacional de *Desarrollo (Ver gráfica 5).*

[16] Nelson Shack Yalta. *Plan, Presupuesto, Transparencia y Participación*. Seminario Internacional Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados. Cancún, Quintana Roo, México, Mayo 2008.

(Gráfica 5)

Esquema de Planeación Alineada



FUENTE: Secretaría De Hacienda y Crédito Público. *Diseño de Indicadores de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33).* Marzo 13 y 14 de 2008.

Entre los indicadores que hasta ese momento se habían propuesto son los siguientes *(ver cuadro 8):*

(Cuadro 8)

Propuesta de indicadores para la evaluación del gasto descentralizado: Fondos de Aportaciones del Ramo 33

Indicador	Medición
Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública	
Nivel de satisfacción manifestado por la sociedad	Respuestas positivas a encuestas / encuestas totales X 100
Contribución a la calidad en el servicio de seguridad pública a la sociedad	Número de elementos capacitados / Estado de fuerza de la entidad federativa x 100
Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	
Reducción de las disparidades regionales	% de recursos del Fondo destinado a municipios de alta y muy alta marginación % de municipios que llevaron a cabo un programa de desarrollo institucional

Dotación de infraestructura básica	Número de viviendas habitadas en las que construyeron pisos firmes en localidades de alta y muy alta marginación. Número de viviendas particulares habitadas que se dotaron de sanitarios o excusados en localidades de alta y muy alta marginación
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	
Cobertura de atención de parto por personal calificado en población no derechohabiente	Número de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente x 100 / Nacimientos estimados en población no derechohabiente
Municipios de riesgo con redes de tratamiento	Número de municipios de riesgo que cuentan con redes de tratamiento x 100 / Número de municipios en riesgo
Egresos hospitalarios	Número de egresos hospitalarios x 100 / Total de egresos hospitalarios
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones del DF (Fortamun DF)	
Fortalecimiento financiero municipal	(((Interés implícito por obligaciones financieras relacionadas con endeudamiento al cierre de cada ejercicio fiscal / Interés implícito promedio por el mismo concepto de los últimos 12 meses) x 100 (Costo financiero con cargo a Fortamun – DF / Costo Financiero Total))
Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	
Fortalecimiento financiero de las Entidades Federativas	(((Costo financiero de la deuda pública estatal / ingreso estatal disponible) x 100) x (costo financiero con cargo al FAFEF / Costo financiero total)
Fondo de Aportaciones para la educación básica y normal	
Cubrir la demanda educativa en el contexto nacional	Cobertura de educación básica
Federalismo educativo	Tasa de terminación de la educación básica Índice de reprobación
Servicios educativos brindados	Aprovechamiento escolar de los alumnos Coeficiente de correlación de preparación profesional del docente – logro académico de sus alumnos

Fondo de Aportaciones Múltiples	
Contribuir a la ampliación mejoramiento de la infraestructura física educativa	Índice de atención de infraestructura
Infraestructura física educativa construida y mejorada	Nuevos espacios construidos y espacios mejorados % espacios nuevos / mejorados
Fondo de Aportaciones para la educación Tecnológica y de Adultos	
Contribuir a reducir las desigualdades en las oportunidades educativas entre los grupos sociales	Índice de rezago educativo 15 – 39 años % de participación de CONALEP en Educación Media Superior índice de conclusión de nivel

FUENTE: www.indetec.gob.mx

6. RETOS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN

Retos Del Proceso De Fiscalización

Considerando lo señalado en el texto "*Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano: Oportunidades de Mejora*", que emitió la Auditoría Superior de la Federación, se rescata que de las debilidades que han sido detectadas tanto en la operación de los Fondos que conforman el Ramo 33, como en su distribución y aplicación correspondientes, destacan las siguientes:

- Es preciso establecer Reglas de Operación para el adecuado ejercicio y destino de los recursos de estos Fondos, así como actualizar los objetivos que los rigen.
- Los recursos de los Fondos constituyen un apoyo para las finanzas locales; sin embargo, en algunos casos, éstos representan una proporción reducida respecto del monto de sus ingresos propios.
- Existen tendencias importantes de concentración de recursos en las cabeceras municipales.
- Debido a la falta de disposiciones sobre la anualidad del gasto, existe un desfasamiento en el ejercicio de los recursos.

- La difusión de la aplicación de los recursos, así como de las acciones y resultados alcanzados en la operación de los Fondos, observa muy poco avance, afectando la transparencia de su manejo.

Como lo señala la Auditoría Superior de la Federación, la transferencia de recursos federales a estados y municipios es, sin duda, una de las áreas más oscuras en materia de transparencia y rendición de cuentas que requiere, urgentemente, de mecanismos de registro, control y supervisión para evitar su desvío en perjuicio de los objetivos aprobados.

Se reconoce la necesidad de establecer reglas claras y puntuales bajo las cuales operen los Fondos de estos recursos, así como armonizar los sistemas de registro con base en una contabilidad patrimonial, haciendo obligatorio su desarrollo y aplicación.

Considera la ASF que es impostergable también la actualización y homologación de los marcos jurídicos que regulan la gestión pública en los tres niveles de gobierno, y promover, simultáneamente, la responsabilidad social y la infraestructura técnico-contable de todas las áreas administrativas.

Retos del Proceso de Evaluación

También considerando las áreas de opacidad y riesgo que ha identificado la Auditoría Superior de la Federación, se señala que existe una serie de dificultades estructurales en todos los niveles de la administración pública, las cuales dificultan crear las condiciones necesarias para una evaluación del desempeño con suficiente garantía de calidad. Entre las principales limitaciones, se encuentran las siguientes:

- La Ley de Coordinación Fiscal no prevé indicadores de resultados que permitan realizar la evaluación de las acciones.

- Los Fondos no han sido objeto, desde su creación en 1997, de una evaluación crítica que actualice y reoriente los objetivos y las estrategias que los conforman.
- Objetivos que en muchas ocasiones son de carácter múltiple y contradictorio.
- Ausencia de objetivos pertinentes y medibles en materia de productos finales, de calidad y de eficacia.
- Ausencia de correlación entre los objetivos globales con los objetivos específicos y metas correspondientes, lo cual dificulta la evaluación.
- Relativa inexperiencia de los servidores públicos, tanto en el diseño como en la utilización de los indicadores de desempeño.
- Carencia de indicadores de desempeño y ausencia de interés en la evaluación que se realiza.
- Ausencia de medios para generar sistemas de información adecuados.

CONCLUSIONES

La incorporación eficaz de indicadores de desempeño en el ámbito público, conlleva una serie de desafíos que es preciso tener en cuenta, tanto en la fase de diseño como en la de ejecución. Entre estos desafíos, destaca la insuficiente cultura de las administraciones públicas para transitar hacia una gestión más comprometida por posicionar a la evaluación de la gestión bajo un esquema con base en resultados.

La introducción de un sistema generalizado de indicadores de desempeño contribuirá a cambiar la mentalidad de la gestión gubernamental, por una nueva mentalidad de prestación de servicios, satisfacción a los usuarios y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La implementación de un proceso de evaluación del gasto federal, pero sobre todo el relativo al gasto descentralizado, necesitará de un proceso de aprendizaje y

será necesario probar diversas alternativas de indicadores para encontrar las soluciones más adecuadas.

El diseño de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público es sin duda una tarea compleja. Es necesario establecer las distintas necesidades de información que deberían ser cubiertas por las entidades federativas.

Es indispensable definir claramente el horizonte a través de tiempo con plazos y productos específicos, que provea las señales adecuadas al tomador de decisiones en materia de política pública.

La implementación de un sistema de evaluación implica un desafío en el sentido de dar una perspectiva integrada de los esfuerzos realizados, evitando duplicidades y optimizando la información para un uso más eficiente de ésta en la toma de decisiones.

La sostenibilidad del proceso está en función de la claridad de los objetivos planteados, del correcto diseño de los instrumentos para el seguimiento participativo del gasto, de la aplicación descentralizada, del monitoreo y evaluación así como del cumplimiento de los plazos de implementación.

Pero en el centro de este esquema está la institucionalización del proceso en todos los niveles de gobierno, con ello es posible lograr poner en marcha un instrumento innovador, eficaz y eficiente para la optimización del gasto público, que tenga un impacto sostenible en el mejoramiento de la calidad de vida y en el bienestar de los mexicanos.