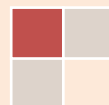


uec

Comentarios al Diagnóstico de la Opacidad en el Gasto Federalizado que elaboró la Auditoría Superior de la Federación



COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL
AGOSTO DE 2013



CONTENIDO

1.	ANTECEDENTES	5
2.	OBJETO DEL ANALISIS.....	5
3.	ELEMENTOS CENTRALES DEL DIAGNÓSTICO.....	6
3.1	<i>Importancia del gasto federalizado.....</i>	6
3.2	<i>Áreas de opacidad identificadas por la ASF en la ejecución del Gasto Federalizado</i>	9
3.3	<i>Principales Áreas de Opacidad por Fondo</i>	12
3.3.1	<i>FAEB.....</i>	12
3.3.2	<i>FASSA</i>	13
3.3.3	<i>FISE</i>	14
3.3.4	<i>FISM.....</i>	15
3.3.5	<i>FORTAMUN-DF:.....</i>	16
3.3.6	<i>FAM</i>	17
3.3.7	<i>FAETA.....</i>	17
3.3.8	<i>FASP.....</i>	18
3.3.9	<i>FAFEF</i>	19
3.3.10	<i>SEGURO POPULAR</i>	20
3.3.11	<i>SUBSEMUN</i>	21
3.4	<i>Propuestas de Mejora en la aplicación del Gasto Federalizado</i>	23
3.4.1	<i>FAEB.....</i>	23
3.4.2	<i>FASSA</i>	25
3.4.3	<i>FISE</i>	27
3.4.4	<i>FISM.....</i>	28
3.4.5	<i>FORTAMUN-DF</i>	29
3.4.6	<i>FAM</i>	30
3.4.7	<i>FAETA.....</i>	30
3.4.8	<i>FASP</i>	32
3.4.9	<i>FAFEF</i>	33
3.4.10	<i>SEGURO POPULAR</i>	34
3.4.11	<i>SUBSEMUN</i>	35
4.	ANÁLISIS JURÍDICO	38
5.	CONCLUSIONES	42
	ANEXO 1. COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES EN EL ANÁLISIS DEL IR 2011. AUDITORÍAS AL GASTO FEDERALIZADO	45
	ANEXO 2. RESOLUCIONES JURISDICCIONALES RELACIONADAS CON EL GASTO FEDERALIZADO.....	49

1. ANTECEDENTES

El Decreto modificatorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012, en su artículo Octavo Transitorio ordena que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) envíe a las Comisiones de Hacienda del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como a las Comisiones de la Función Pública, de Presupuesto y Cuenta Pública, además de la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) de la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de ese Decreto, un Diagnóstico en el que se señalen las áreas de opacidad en la ejecución del Gasto Federalizado y una propuesta de modificación al marco jurídico para transparentar aún más el ejercicio de dicho gasto y mejorar los resultados del mismo.

2. OBJETO DEL ANALISIS.

En cumplimiento del mandato señalado, la Auditoría Superior de la Federación entregó en tiempo y forma a la CVASF el documento intitulado “Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado”, el cual se integra de seis capítulos en los que se desarrollan los siguientes temas: 1) Gasto federalizado. Importancia Estratégica y Financiera; 2) Marco Jurídico para la Transparencia del Gasto Federalizado; 3) Opacidad en el Gasto Federalizado. Una Visión Integral; 4) Principales Áreas de Mejora en la Transparencia de la Gestión de los Fondos y Programas; 5) Contabilidad Gubernamental. Avances y Áreas de Mejora; y 6) Conclusiones y Recomendaciones.

Con base en el diagnóstico elaborado por la ASF, el análisis de la Unidad se centró en la identificación de las principales áreas de opacidad; el cumplimiento en el ámbito jurídico, por parte de la ASF, del mandato establecido en el Decreto de reformas a la LGCG, así como la identificación de las propuestas legislativas elaboradas por la propia entidad de fiscalización superior de la Federación para mejorar y transparentar el gasto público federal en las diversas entidades federativas de México, incluyendo también aquellas aportaciones de legisladores integrantes de la CVASF que realizaron en la Mesa Temática de análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, en materia de Gasto Federalizado.

3. ELEMENTOS CENTRALES DEL DIAGNÓSTICO

3.1 Importancia del gasto federalizado

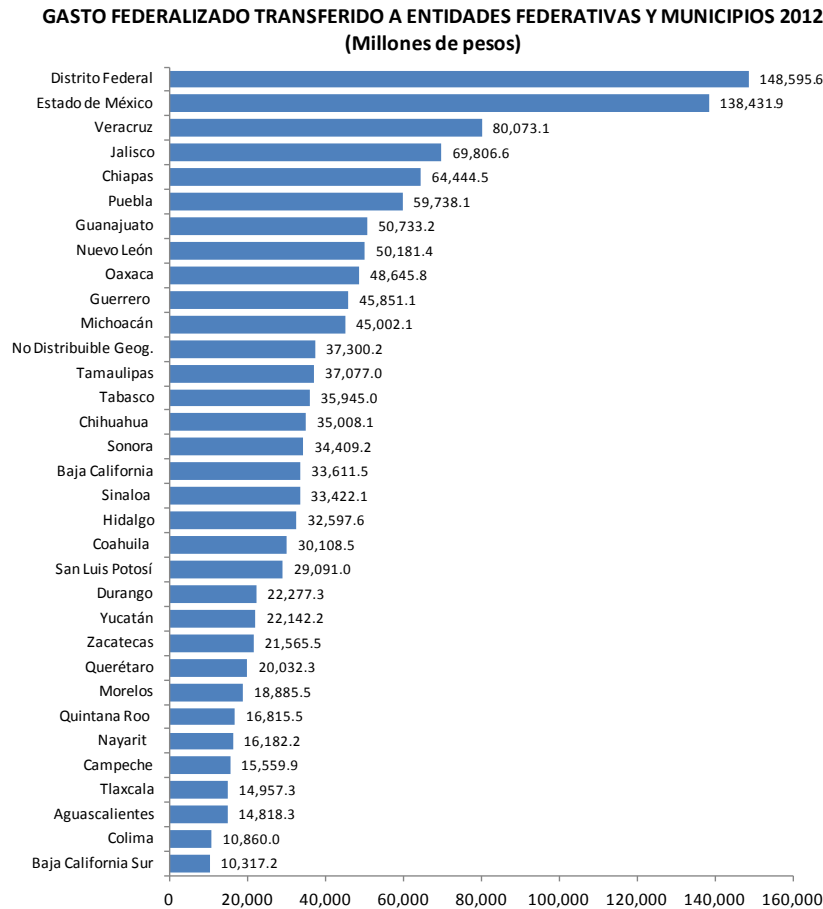
En su diagnóstico, la ASF resalta de manera adecuada la importancia estratégica y financiera del Gasto Federalizado, señalando que se ha convertido en la fuente principal de ingresos de las entidades federativas y municipios y son fundamentales para financiar sus estrategias y programas de desarrollo, toda vez que para los gobiernos de los estados significan en promedio el 90% de sus ingresos totales y para los municipios alrededor del 65%, aunque en los territorios rurales y marginados, dicha proporción supera el 90%.

Es importante señalar que el gasto federalizado se integra de dos componentes: 1) las Participaciones Federales o gasto federalizado no programable, que se derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), y son transferencias no condicionadas o de libre ejercicio por esos órdenes de gobierno, no estando sujetas a fiscalización por la ASF; y 2) las transferencias condicionadas o gasto federalizado programable, que a diferencia de las anteriores, están etiquetadas para su aplicación en los fines establecidos en el marco jurídico correspondiente y sí son fiscalizables por la ASF.

En el periodo 2000-2012, las entidades federativas y municipios del país recibieron recursos federales equivalentes al 33.0% del Presupuesto de la Nación, destacando los años de 2001, 2005, 2008 y 2012, en que dicha proporción rebasó el 34%.

En términos de monto, entre 2000 y 2012, dichos órdenes de gobierno recibieron 13.3 billones de pesos, a precios de 2012, de los cuales el 58.8% correspondió al gasto federalizado programable (7.8 billones de pesos) con una tasa de crecimiento promedio anual del 5.8%; en tanto que 41.2% restante (5.5 billones de pesos), correspondió a las Participaciones Federales, con una tasa promedio anual del 3.1%.

En el caso particular del año 2012, el gasto federalizado total (incluidas las Participaciones Federales) ascendió a 1 billón 344.5 mil millones de pesos, de los cuales seis entidades federativas concentraron el 41.8% del total: Distrito Federal con el 11.1% del total, Estado de México con el 10.3%, Veracruz con el 6.0%, Jalisco con el 5.2%, Chiapas con el 4.8% y Puebla con el 4.4%.



Debe señalarse que si bien resulta evidente el creciente monto de recursos federales que reciben las entidades federativas y municipios, lo es también el hecho de que los resultados de la fiscalización superior, han demostrado que son estos órdenes de gobierno donde se registra la mayor incidencia de irregularidades.

El análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 permitió identificar diversos retos documentados por la ASF en la aplicación del gasto federalizado, destacando el tema de los subejercicios presupuestales, los cuales constituyen un importante problema en la transparencia, debido a que no se tiene la certeza que los recursos que no son ejercidos con oportunidad se destinan a los fines y objetivos previstos, ello además de que se dificulta su fiscalización posterior.

La generación de subejercicios incide la falta de aplicabilidad del principio de anualidad, el cual no está especificado en términos operativos. Esta relación se aprecia claramente por primera

vez en la tabla siguiente, en donde para ejemplificar la relevancia de un subejercicio se incorporó el objetivo del fondo, lo que permite una identificación sensible de la subutilización de recursos en aspectos prioritarios para la sociedad.

RECURSOS EJERCIDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 EN LOS FONDOS Y PROGRAMAS FISCALIZADOS EN LA CUENTA PÚBLICA 2011					
(Millones de pesos)					
Fondo o Programa	Monto asignado	Monto ejercido al 31 de diciembre de 2011	Diferencia entre el monto asignado y el ejercido al 31 de diciembre de 2011	Recursos no ejercidos/ monto asignado %	Objetivo del Fondo
FAEB*	292,776.6	287,137.6	5,639.0	1.9	Contribuir a asegurar la prestación de los servicios de educación básica y normal en los estados de la República
FASSA	59,627.8	57,418.0	2,209.8	3.7	Contribuir al cumplimiento de los objetivos de transferir a las entidades federativas, tanto el control sobre los recursos humanos, financieros y materiales, como las atribuciones, decisiones y responsabilidades en materia de salud.
FISE	2,480.7	1,405.6	1,075.1	43.3	Realizar obras y acciones de alcance regional o intermunicipal. Los recursos de este fondo son un instrumento importante para la planeación en materia de infraestructura social por parte de los propios estados.
FISM	2,521.8	2,214.0	307.8	12.2	Es el financiamiento de obras y acciones sociales que beneficien a sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Se orienta a cubrir obras de infraestructura básica.
FORTAMUN-DF	4,119.5	4,007.0	112.5	2.7	Es fortalecer las finanzas públicas de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y apoyar el mejoramiento de la seguridad pública de sus habitantes.
FAM	10,471.4	6,436.3	4,035.1	38.5	Canalizar para la provisión directa de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población más vulnerable y apoyo a la población en desamparo. Además de orientar a la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones de los niveles de educación básica y superior.
FAETA	2,293.8	2,252.1	41.7	1.8	Tiene por objeto continuar ampliando y diversificando la oferta pública de educación media superior.
FASP	7,124.3	4,252.0	2,872.3	40.3	Se creó para realizar acciones y programas específicos mediante la inversión conjunta con el Gobierno Federal, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de destinar los recursos a la atención de los ejes estratégicos aprobados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
FAFEF	15,019.0	13,686.0	1,333.0	8.9	Se destina a la inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, para apoyar el saneamiento de pensiones, a la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, para modernizar los sistemas de recaudación locales.
Seguro Popular	45,165.8	31,418.1	13,747.7	30.4	Favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa para contribuir a la ruptura del ciclo generacional de la pobreza.
SUBSEMUN	490.9	424.5	66.4	13.5	Apoya principalmente a lograr el reconocimiento de la sociedad a las corporaciones policiales como instituciones a su servicio.
TOTAL	442,142.1	410,651.2	31,490.9	7.1	

*Incluye Ramo 25.

FUENTE: Elaborado por la UEC con información de la ASF con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

Como se observa, la base de la fiscalización superior se constituye de revisiones a las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo General 33), lo cual es relevante si se considera que los fondos financian, entre otros, servicios de educación básica, para adultos y educación tecnológica de nivel medio superior; de salud para la población que no está incorporada en instituciones de seguridad social; infraestructura y servicios básicos para población en pobreza extrema; infraestructura educativa en los niveles de educación básica, media superior y superior, en su modalidad universitaria; asistencia social, desayunos escolares

y apoyos alimentarios a población vulnerable; saneamiento financiero en las entidades federativas y municipios; así como acciones en materia de seguridad pública, en las entidades federativas y municipios.

3.2 Áreas de opacidad identificadas por la ASF en la ejecución del Gasto Federalizado

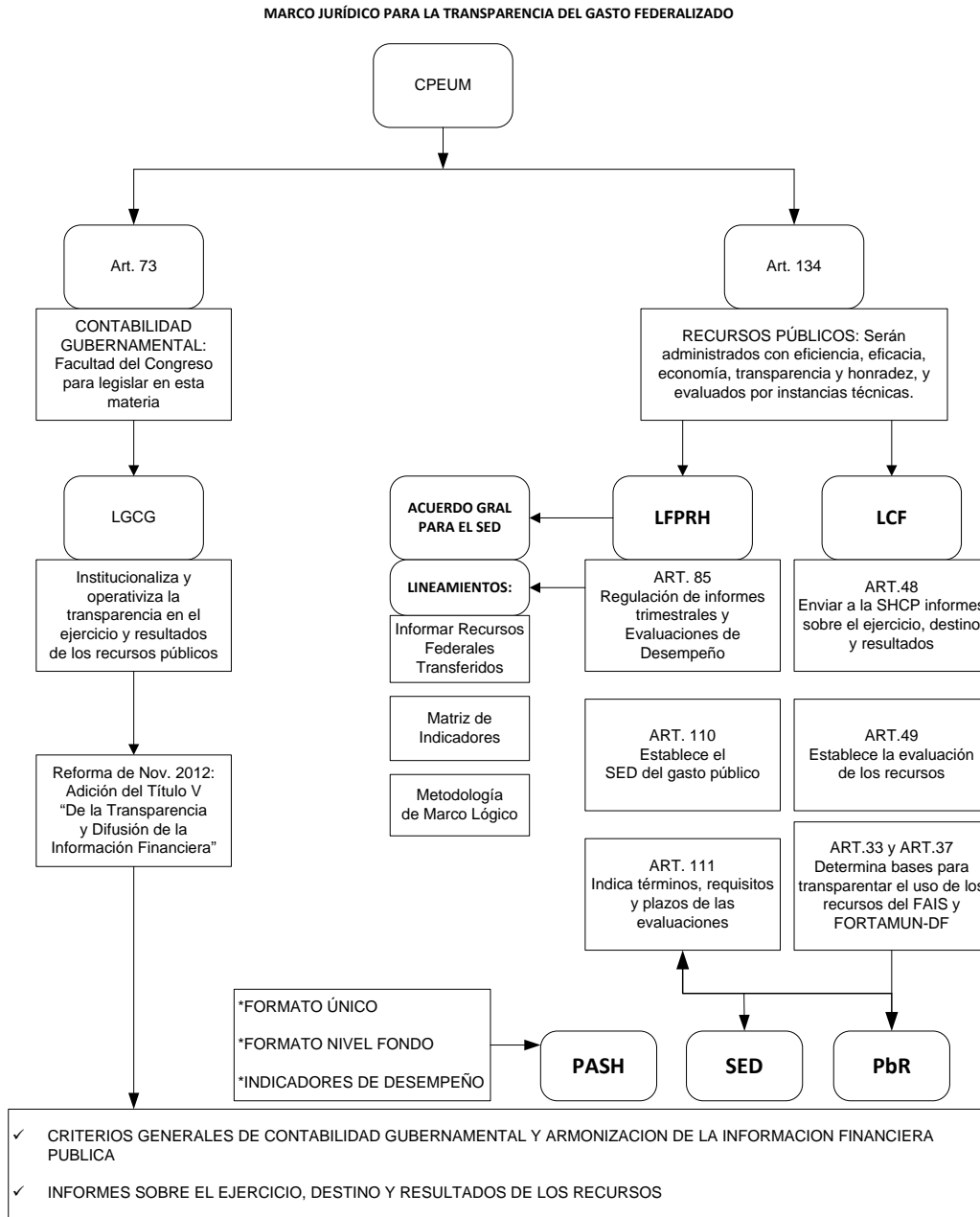
Del análisis del Diagnóstico se concluye que la ASF señaló múltiples áreas de opacidad en la ejecución del Gasto Federalizado, pero sólo de aquellos fondos y programas que han sido fiscalizados y de los cuales tiene elementos para su identificación, siendo los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF);
- Seguro Popular; y
- Subsidio a los Municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno de Distrito Federal, para la Seguridad Pública en sus Demarcaciones Territoriales (SUBSEMUN).

En materia de transparencia en el Gasto Federalizado, la ASF concluyó que la opacidad en su ejercicio se origina por vacíos, ambigüedades o inexistencia en la normativa de las disposiciones sobre la operación de los fondos o programas, así como de insuficiencias o debilidades en la coordinación intergubernamental e interinstitucional; y también surgen del incumplimiento de la normativa existente, estas últimas son las de mayor ocurrencia y generalización.

Igualmente, se analizaron las áreas de opacidad no sólo desde el ámbito federal, sino también del local que es el orden que, finalmente, ejecuta el recurso público.

El esquema siguiente se puede apreciar el conjunto de disposiciones jurídicas que identifica la ASF para analizar la transparencia del gasto federalizado:



Fuente: Elaborado por la ASF en el Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado

Asimismo, del análisis del diagnóstico que turna la ASF, se puede identificar que el estudio se centra en la identificación de la opacidad a partir de ramos y fondos fiscalizados en varios ejercicios, lo que permite documentar la recurrencia de irregularidades. La tabla siguiente muestra un concentrado de áreas de opacidad en los ramos y fondos fiscalizados:

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL GASTO FEDERALIZADO POR FONDO Y PROGRAMA																		
RECORRIDO / IRREGULARIDAD	Asignación de los recursos		Transparencia		Planeación		Ejecución			Transparencia/ Difusión				Registros Contables	Participación Social	Evaluación		
	Falta de mecanismo para la definición o aplicación de la fórmula	Falta de cuenta bancaria exclusiva para su manejo	Traspaso de recursos a otros fondos o programas	Irregularidades en el manejo del fondo por las secretarías de finanzas o similares	Irregularidades en el programa de inversión anual	Elevados subsidios	Falta de documentación comprobatoria	Falta de la leyenda Operado en la documentación comprobatoria	Incumplimiento de edificación de bienes / servicios / obras / Procesos con insuficiente transparencia	Pagos indebidos que no cumplen con el objetivo del fondo o programa	Falta o incumplimiento en la entrega a la SHCP de la información sobre el ejecución destino y resultados del recurso	Insuficiencias en la calidad de la información enviada a la SHCP	Falta o débil difusión de los informes trimestrales a la población				Falta o insuficiente transparencia de los subejecicios en el Sistema del Formato Único	Insuficiente alcance de la información que arrojan los indicadores de desempeño /
RECURRENCIA / IRREGULARIDAD	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	FAEB																	
	FASSA																	
	FISE																	
	FISM																	
	FORTAMUN-DF																	
	FAM																	
	FAETA																	
	FASP																	
	FAFEF																	
Ram o 04	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	SUBSEMUN																	
	SPA																	
Ram o 06																		
	FIDEM																	
Ram o 12																		
	PIBAI																	
Convenios	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	Seguro Popular																	
	Descentralización																	
	Bachilleres																	
	CEOYT																	
	CONALEP																	
	Reasignación																	
	HÁBITAT																	
	FIEF																	
	FONREGION																	
Ram o 23																		
	FM																	
	Programas Regionales																	
Ram o 25																		
	Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos																	
Ram o 28																		
	Participaciones a Entidades Federativas																	
TOTAL GASTO FEDERALIZADO																		
PROASP																		
Ayoyos																		
Complementarios al FAEB																		
OTRAS																		
Recursos Federales Transferidos para la Educación Superior de Calidad																		

La tabla anterior desglosa los diversos ramos, fondos y programas que constituyen el gasto federalizado, y se observan aquellos en donde la ASF ha documentado la opacidad de la aplicación de sus recursos, principalmente Ramo 33, a partir de los resultados de sus revisiones, lo que resulta representativo para que el Congreso disponga de una visión real de lo que ocurre en esos órdenes de gobierno, toda vez que estamos considerando el 67% del gasto federalizado programable, es decir, el sujeto a fiscalización por parte de la ASF.

3.3 Principales Áreas de Opacidad por Fondo

3.3.1 FAEB

- La distribución de los recursos del FAEB entre las entidades federativas registra algunos aspectos de opacidad, que limitan que sea un proceso cabalmente transparente.
- El destino de gasto del FAEB es fundamentalmente en materia de servicios personales, (95.0%) concepto que por su naturaleza es un gasto irreductible; no obstante, la fórmula de distribución no contempla elementos relacionados con este rubro, ya que sus componentes se refieren al rezago en el gasto estatal por alumno, la matrícula, y el gasto estatal en educación.
- No se ha calculado el índice de calidad educativa, que es uno de los componentes de la fórmula de distribución de los recursos del FAEB, cuyo peso es del 10.0%, por lo que es adicionado al componente de matrícula, lo que incrementa el peso de este último de 50.0% a 60.0%.
- A pesar de que la LCF dispone que se debe asegurar a las entidades federativas, en la asignación de los recursos, al menos el monto obtenido en el ejercicio fiscal anterior, en la fórmula de distribución sólo se considera el monto asignado al inicio del ejercicio y no considera las ampliaciones presupuestarias, por lo que diversas entidades federativas inician su ejercicio con menos recursos de los que ejercieron en el año anterior.
- Si bien la fórmula de distribución puede ser un estímulo para las entidades federativas que asignan un mayor monto de sus recursos propios a la educación básica, también afecta a las entidades federativas que tienen un sistema estatal de educación menos robusto o no lo tienen, ya que son afectadas en la asignación de recursos con dicha fórmula de distribución.

- Los apoyos complementarios para el FAEB surgieron como un medio compensatorio de las entidades federativas afectadas por la fórmula de distribución; no obstante, éstos no son suficientes para compensar la pérdida de recursos; además, su asignación no es plenamente transparente, según la mayoría de las entidades federativas.
- La doble negociación salarial con las secciones sindicales, no reconocida por la SEP, ha generado presiones adicionales a las finanzas estatales y a la gestión de los recursos del FAEB. Además, el proceso no es transparente.
- 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, principalmente sobre los rubros que el FAEB puede financiar.
- No existen registros veraces sobre comisionados al sindicato, ya que las cifras son diversas entre la SEP y las entidades federativas.
- La falta de actualización de la información documental y de las bases de datos de los movimientos de personal no permite su conciliación oportuna, y la disponibilidad de estadísticas veraces en materia de personal. Particularmente, debe destacarse el caso de los maestros frente a grupo.
- No se dispone, o no es público, un estudio realizado conjuntamente por la SEP-SHCP y las entidades federativas sobre el costo actual del sistema de educación básica.

3.3.2 FASSA

- Un campo de insuficiente transparencia en la gestión del FASSA es la falta de alineamiento normativo en relación con el financiamiento del FASSA al Seguro Popular, ya que la LCF, que regula al FASSA, no prevé dicho financiamiento, en tanto que la LGS, la cual norma al Seguro Popular, establece que este fondo, una vez suscritos los acuerdos de coordinación correspondientes con las entidades federativas, se destinará a financiar ese programa.

- La fórmula de distribución del fondo, que se describe en la LCF, no se utiliza para tal fin, pues ese proceso distributivo es inercial, ya que se basa en el monto asignado en el ejercicio anterior, las plantillas de personal que se tienen registradas y en un factor de ajuste derivado de la inflación.
- Respecto de la operación y gestión del fondo, la LCF no establece los renglones específicos en los que se debe utilizar el recurso, pues sólo refiere que debe apoyar las atribuciones de las entidades federativas en términos de los artículos 3, 13 y 18 de la LGS, lo cual origina diversas interpretaciones del destino del recurso que restan transparencia a su ejercicio y resultados.
- También, los procesos en los que se registran insuficiencias en la transparencia de la gestión del FASSA son los referentes al control y manejo de los medicamentos e insumos médicos; su licitación y adjudicación; la subrogación de éstos; la falta de documentación comprobatoria en diversas entidades federativas; la no cancelación de la documentación con el sello de “Operado FASSA”; el inadecuado llenado de las recetas y su control insuficiente en las unidades de salud, entre otros.
- La imprecisión y diversidad de cifras en relación con la población sin seguridad social es, asimismo, un ámbito de opacidad que afecta el diseño y desarrollo de las estrategias para su atención. Igualmente lo es la insuficiente disponibilidad de estadísticas sobre el personal pagado con el fondo y elementos del mismo referentes a aspectos como médicos en clínica, en funciones administrativas, comisionados, entre otros.
- No obstante que es elevado el grado de cumplimiento de las entidades federativas respecto de la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como de los indicadores de desempeño, la calidad y congruencia de la información es insuficiente, lo que afecta las evaluaciones sobre los resultados e impactos del FASSA.

3.3.3 FISE

- El objetivo del FISE, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, es la realización de obras y acciones de alcance regional o intermunicipal que beneficien a sectores de la población en rezago social y pobreza extrema; sin embargo, los recursos que se asignan

al fondo son limitados para cumplir esa intención, por lo que se convierte en un objetivo poco factible de alcanzar.

- Existe ambigüedad en la normativa del fondo, puesto que no se especifican las características que deben tener las obras y acciones para cumplir con los requisitos de tener un carácter regional o intermunicipal, y beneficiar a población en rezago social y pobreza extrema; en ese sentido, los gobiernos realizan con frecuencia infraestructura que no atiende los objetivos del fondo.
- El ejercicio de los recursos registra espacios de opacidad que se vinculan con una inoportuna y deficiente planeación y programación, lo que deriva en constantes y elevados subejercicios, y en el pago de obras que corresponden a obras de ejercicios anteriores; procesos de adjudicación, licitación y contratación con insuficiencias en su transparencia; así como la realización de obras por administración directa poco transparentes, sin contar con los elementos técnicos o de equipamiento necesarios, además en diversos casos no disponen de personal suficiente y capacitado para la supervisión de las mismas.

3.3.4 *FISM*

- La fórmula de distribución de los recursos del fondo entre las entidades federativas, aunque metodológicamente es una opción que favorece a las entidades federativas con mayor pobreza, requiere un alto nivel de especialización para su comprensión y desarrollo, por lo que es difícilmente replicable por las entidades federativas, y sobre todo por los municipios, para verificar sus asignaciones.
- Aunque está normada la utilización de dos opciones metodológicas para la distribución de recursos entre los municipios, en algunas entidades federativas se utilizan variaciones a esas metodologías, no aprobadas ni aceptadas por la SEDESOL, por lo que generan resultados diferentes a los obtenidos por esa dependencia federal. Las limitaciones técnicas y administrativas que caracterizan a la mayor parte de los municipios, así como las acentuadas debilidades de sus sistemas de control interno, tienen una influencia determinante en la existencia de áreas de opacidad en la gestión del FISM.

- La entrega, a la SHCP, así como su difusión a la población, de la información sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo registra una situación crítica que constituye una de las principales áreas de opacidad del FISM. Cabe destacar, por sus implicaciones desfavorables, la escasa cultura de evaluación de los resultados del gasto que se observa en el ámbito municipal, la cual impacta la transparencia y rendición de cuentas.
- La participación social es insuficiente en la gestión del fondo por la falta de promoción y apoyo a ese renglón. Lo anterior ocurre no obstante la relevancia de ese proceso participativo para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.

3.3.5 FORTAMUN-DF:

- Existe una elevada dependencia de los recursos del FORTAMUN-DF por los municipios. El incremento en el gasto corriente (servicios personales) propicia importantes montos de egresos irreductibles en los municipios y hace difícil destinar recursos a proyectos de elevado impacto para el fortalecimiento municipal.
- La amplitud de los destinos de gasto del FORTAMUN-DF genera que los alcances e impactos de estos recursos se dispersen y se afecte la transparencia de sus resultados.
- Los recursos del fondo se distribuyen con base en la proporción relativa de la población de cada entidad federativa en la total, y para los municipios y demarcaciones territoriales se replica este criterio según la información más reciente publicada por el INEGI. Sin embargo, no se consideran elementos como los avances en el fortalecimiento de las finanzas de los municipios y demarcaciones territoriales, la disminución de la deuda pública y el cumplimiento de metas y objetivos, entre otros, que pudieran incentivar un uso más eficiente y transparente de los recursos.
- En la gestión del fondo existen áreas de opacidad como la falta de una cuenta bancaria única y específica para la recepción y manejo de los recursos del fondo, irregularidades en los registros contables y presupuestarios, y el reducido avance en la implementación de la LGCG, que son elementos esenciales para la transparencia de estos recursos.

3.3.6 FAM

- Las áreas de mejora en la transparencia de la gestión del fondo se dividen en aspectos específicos de cada uno de los componentes del FAM, así como en otros que son de carácter general. En estos últimos se ubican la falta de evaluaciones a los resultados del fondo, la limitada difusión y calidad de la información entregada a la SHCP, y las insuficiencias de los registros contables y presupuestarios.
- En la LCF no se hacen explícitos los criterios ni la fórmula para la distribución de los recursos de los dos componentes del fondo, y en el ámbito estatal existe desconocimiento sobre los criterios que se consideran para determinar las distribuciones respectivas. Otra área de mejora importante consiste en superar la opacidad que permea la planeación y el destino de los recursos. En esta materia es indispensable requerir a las dependencias coordinadoras la elaboración de diagnósticos de la población objetivo en asistencia social y las necesidades de infraestructura educativa, que orienten el correcto destino y ejercicio de los recursos.
- Hay otras insuficiencias en la transparencia del fondo que se ubican en el componente de Infraestructura Educativa; se vinculan con el subejercicio de los recursos y con las debilidades en la coordinación entre la SEP federal y las instancias estatales. El subejercicio se convierte en un problema de opacidad, puesto que existen limitaciones para fiscalizar los recursos no ejercidos; asimismo, se dificulta el conocimiento de su destino. El segundo aspecto refleja la ausencia de una coordinación adecuada entre las secretarías de finanzas, las secretarías de educación y los institutos de infraestructura educativa, lo que en ocasiones origina la falta de control de estos recursos.

3.3.7 FAETA

- No se ha completado la descentralización de los servicios del CONALEP, lo que propicia espacios de opacidad en la gestión de este componente del FAETA.
- La opacidad en el fondo se observa desde los criterios con los cuales se distribuyen los recursos a las entidades federativas, los cuales son básicamente inerciales. Por otro lado, el incumplimiento de la normativa en aspectos como la recepción de los recursos en una cuenta específica, la transferencia oportuna de los recursos y sus rendimientos

financieros y del principio de anualidad, son factores que inciden en la insuficiente transparencia en el ejercicio de los recursos en ambas vertientes educativas.

3.3.8 FASP

- El proceso distributivo de los recursos del fondo tiene algunas insuficiencias en su transparencia, ya que si bien se basa en una fórmula que es pública, su composición y la memoria de cálculo correspondiente son complejas y no claras en algunos aspectos. Por ejemplo, la información que sustenta su aplicación no es pública, se encuentra muy agregada o no se actualiza, por lo que su búsqueda o consulta resulta compleja para verificar el ejercicio de distribución.
- Adicionalmente, la fórmula considera como base el monto asignado a cada entidad federativa en 2010 y sólo distribuye el incremento presupuestal del ejercicio correspondiente, respecto del anterior. Cabe comentar que la distribución en 2010 registraba elementos de opacidad, los cuales se mantienen en virtud del carácter inercial de la fórmula para la mayor parte de los recursos.
- Respecto del 20.0% que el PEF promueve para distribuir entre los municipios, existe poca claridad en los criterios utilizados por las entidades federativas para su distribución, ya que generalmente está sujeto a discreción de las entidades.
- La firma extemporánea de los Convenios de Coordinación y de los Anexos Técnicos, dados los tiempos tan extensos que tienen para su elaboración y negociación origina que los recursos sean liberados a los ejecutores de manera tardía, genera el subejercicio de los recursos e implica un problema de opacidad por sus limitaciones para ser fiscalizados, así como para el conocimiento adecuado de su destino.
- El FASP es uno de los fondos y programas que registra los mayores niveles de subejercicio, ya que incluso existen recursos no aplicados de varios ejercicios anteriores.
- Existe la mezcla de recursos y traspasos a otras cuentas, lo que origina dificultades para controlar, identificar y fiscalizar los recursos del fondo.

- La normativa del FASP permite que puedan reprogramarse recursos hasta un 30.0%; en diversas entidades se rebasa dicho monto, además se efectúan reprogramaciones sin tener la validación del SESNSP.
- Se realizan excesivas adjudicaciones directas de bienes y servicios, con el argumento de que lo hacen por tratarse de temas de seguridad pública y esto origina un problema de opacidad pues no se aclaran los motivos que justifican las excepciones.
- La elaboración del Informe Anual de Evaluación, requerido por el SESNSP a las entidades federativas, que debiera ser un insumo para la toma de decisiones respecto del fondo, sólo se considera por las entidades como un requisito administrativo.

3.3.9 FAFEF

- La multiplicidad de destinos del fondo permite a las entidades federativas disponer de una fuente de financiamiento para atender sus requerimientos en diversas materias; sin embargo, los conceptos en los que se pueden aplicar los recursos no tienen en algunos casos, una relación directa, lo que limita el desarrollo de sinergias que potencien sus impactos; asimismo, esa diversidad de destinos dificulta la evaluación de sus resultados.
- La LCF no precisa los elementos necesarios para atender el criterio referente al fortalecimiento de las finanzas públicas que debe cumplirse para la asignación de recursos del fondo a los renglones de saneamiento financiero, lo que genera dificultades a las entidades federativas para el ejercicio del FAFEF.
- La distribución programática del FAFEF, así como la ministración de los recursos a los organismos ejecutores por las secretarías de finanzas locales, son procesos no totalmente transparentes para los primeros.
- Respecto de las ministraciones no se hace explícito un calendario de entrega de los recursos a los organismos ejecutores, a efecto de que puedan realizar una adecuada programación de sus actividades.
- Los subejercicios, en algunas entidades federativas, generan que los beneficios a la población se pospongan; además, propician problemas de transparencia, porque se

pierde la trazabilidad en su aplicación y destino; de igual manera, dificultan su fiscalización.

- Las deficiencias en la planeación de las obras inciden en modificaciones constantes a los contratos, aumento de costos y retrasos en su ejecución.

3.3.10 SEGURO POPULAR

- El Seguro Popular es la estrategia del Estado para atender las necesidades de salud de la población no incorporada a instituciones de seguridad social; antes del surgimiento del Seguro Popular, el FASSA constituía el principal mecanismo en ese sentido, pero con la creación de este programa este fondo del Ramo General 33 ha dejado de ser una estrategia de atención para convertirse en una fuente de financiamiento del Seguro Popular. Sin embargo, la incorporación estratégica y financiera del FASSA al Seguro Popular no ha observado el alineamiento normativo y operativo necesario, lo que ha generado ambigüedades y espacios de opacidad en la operación de ambos.
- Las áreas de opacidad de la gestión y resultados del Seguro Popular son diversas; destaca el hecho de que el número de afiliados reportados en los padrones del SPSS no coincide con las cifras de personas sin seguridad social del Censo de Población y Vivienda de 2010 (INEGI).
- En ese sentido, el Consejo de Salubridad General realizó una primera revisión general de la lista de beneficiarios del Seguro Popular, como lo establece el artículo 52 del RLGSMPS, y encontró que el 12.4% de los afiliados se encontraba también en padrones de otras instituciones de salud. Aun así los recursos se calculan con la meta de afiliación que tiene como base el mismo padrón, sin depurar a las personas afiliadas a instituciones de seguridad social.
- La fórmula de asignación de los recursos para el Seguro Popular presenta insuficiencias en su transparencia, debido a sus diversos componentes de financiamiento; es el caso de las transferencias por concepto de la ASF que se calculan mediante diversos factores, algunos de los cuales no son explícitos en su definición y mecanismos de integración, por ejemplo “necesidades de salud”, “esfuerzo estatal” o “desempeño”. Asimismo, las fórmulas del FASSA-P y FASSA-C no son claras en sus componentes y metodología.

- En diversas entidades federativas, no se utiliza una cuenta única y específica por año para el Seguro Popular, que asegure su control.
- En el ejercicio de los recursos del Seguro Popular en las entidades federativas los aspectos más críticos en la transparencia de la gestión del programa se presentan en las áreas de compra y manejo de medicamentos, ya que un número importante de entidades tiende a subrogarlos, así como los servicios de salud, en el marco de un proceso que no es transparente.
- Existe un elevado subejercicio que limita conocer el destino de los recursos no ejercidos con oportunidad; además, se dificulta su fiscalización. El subejercicio se debe a múltiples factores entre los que destacan la ausencia de un calendario de ministraciones; la falta de programas de trabajo; los retrasos en la firma y publicación de los Anexos del Acuerdo de Coordinación; el ajuste del padrón de beneficiarios al 31 de diciembre, lo cual impide que los recursos correspondientes se transfieran en el mismo año fiscal, y las debilidades en la capacidad de gestión de los sistemas estatales de salud.
- En el ámbito de responsabilidad de la Federación existen áreas de mejora en la transparencia de los recursos destinados al Fondo de Prevención contra Gastos Catastróficos y al Fondo de Previsión Presupuestal. Está previsto en la LGS que el FPGC no tenga límite de anualidad, por lo que ha acumulado una cantidad importante de recursos; sin embargo, no se conocen las causas de que este recurso no se ejerza en su totalidad.
- No se han definido Indicadores de Desempeño del Seguro Popular para que las entidades federativas los empleen.
- No se evalúa el Seguro Popular para valorar sus resultados e impactos en las entidades federativas.

3.3.11 SUBSEMUN

- No obstante los beneficios del SUBSEMUN, el subsidio sólo apoya a un reducido número de municipios; en 2011 únicamente se beneficiaron a 204 municipios y 16 demarcaciones; para 2012 se benefició a 223 municipios y 16 demarcaciones

territoriales del Distrito Federal y, para 2013, a 235 municipios y 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- Los municipios que no participan en el SUBSEMUN están al margen de las estrategias correlativas a este subsidio, por lo que no es explícita la estrategia que orienta el desarrollo de sus corporaciones policiales y, en general, su participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- No existen fechas establecidas para la ministración de los recursos; la falta de un calendario deja sin reglamentar la fecha en que deben ser entregados, hecho que ayudaría a mejorar la planeación y su uso adecuado; debido a esta situación, se presenta también un retraso en la entrega de recursos por el SESNSP a los gobiernos estatales y de éstos a los municipios.
- El Servicio Profesional de Carrera Policial no se ha implementado en diversos municipios, lo que afecta la transparencia de los procesos de ingreso, promoción y ascensos, entre otros aspectos, del personal policial.
- Los municipios no han reestructurado su estado de fuerza bajo un esquema de jerarquización terciaria, alineado al Sistema Nacional de Desarrollo Policial, lo que limita identificar la remuneración del personal, su adecuación, las actividades realizadas y su desarrollo.
- La entrega de informes sobre el ejercicio, destino y resultados del subsidio es deficiente; de acuerdo con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), tanto para 2011 como para 2012, menos del 50.0% de los municipios reportaron información del Formato Único y menos del 35.0% de los municipios reportaron información del Nivel Fondo.
- No se ha realizado por los municipios participantes, ni por el SESNSP, una evaluación sobre el desempeño del SUBSEMUN, ya que hasta 2013 el SESNSP estableció los Lineamientos generales de diseño y ejecución de los programas de evaluación del SUBSEMUN; la falta de evaluación del subsidio genera la falta de transparencia, en tanto que no es posible determinar el alcance que ha tenido el subsidio y sus resultados.

3.4 *Propuestas de Mejora en la aplicación del Gasto Federalizado*

La entidad de fiscalización superior de la Federación realizó sus propuestas de modificaciones normativas, tanto en el fuero federal como local, así como en las materias legal, reglamentaria y de planeación.

Debe comentarse que un buen número de áreas de oportunidad identificadas por la ASF son por lo regular, planteamientos generales que se derivan de los hallazgos de las revisiones practicadas, y sólo en algunos casos se formulan como propuestas concretas para modificar alguna disposición. No obstante, ese solo hecho ya permite identificar los vacíos y campos de acción para que el legislador promueva las iniciativas respectivas.

Las principales áreas de mejora jurídica para la transparencia del gasto federalizado que identifica la ASF en el Diagnóstico de referencia, son las siguientes:

3.4.1 *FAEB*

- Revisar la fórmula de distribución del FAEB con base en un proceso participativo de las entidades federativas, que haga transparente su definición y aplicación; fortalecer la equidad en la distribución e impulsar los objetivos de la calidad educativa; igualmente, es importante que la fórmula de la distribución de los recursos considere, de manera sustantiva, elementos que incentiven una gestión eficiente y transparente de los recursos del fondo; en ello se debe considerar la heterogeneidad de las entidades federativas y de sus sistemas educativos.
- Realizar un estudio por la SEP, SHCP y las entidades federativas, respecto del costo actual del sistema de educación básica, en el que se consideren los requerimientos de una educación equitativa y de calidad, que sea la base para adoptar decisiones en relación con el financiamiento federal de dicho sector y con los mecanismos de distribución de los recursos. Parte de ese estudio será la conciliación de plantillas, plazas, costo real y otros registros de las entidades federativas y el Gobierno Federal respecto del personal. Hacer transparentes, optimizar y normar eficazmente los procesos anteriores.
- Definir con claridad los casos en los que el fondo puede apoyar el financiamiento de la nómina magisterial federal y estatal, y precisar sus términos y condiciones. En ese

sentido, deben precisarse los conceptos de gasto susceptibles de financiamiento con el fondo.

- Actualizar el Acuerdo 482 por parte de la SEP, en coordinación con las entidades federativas. Profundizar el análisis de las causas estructurales de la problemática existente en la aplicación de los recursos del FAEB, con el fin de apoyar una mejor calidad y transparencia de su gestión.
- Acordar con las organizaciones sindicales la realización de una sola negociación salarial, a efecto de que no se generen presiones financieras posteriores para las entidades federativas. En su caso, hacer transparente el proceso de negociación.
- Establecer en la normativa correspondiente, que las prestaciones, principalmente los estímulos, bonos y compensaciones que no tengan la autorización de la SEP o la SHCP, no deberán ser financiadas con el FAEB. Además, se deberá procurar que los nuevos estímulos, bonos y compensaciones pactados en las negociaciones salariales estén asociados con un indicador de calidad y de logro en el rendimiento educativo.
- Impulsar una reforma en las leyes locales, de las entidades federativas correspondientes, para que sean los entes ejecutores quienes administren los recursos del fondo, así como para que les sean transferidos de forma ágil y oportuna. Esta acción favorece una gestión transparente del fondo.
- Establecer en la LGCG la obligación para que los entes ejecutores dispongan de cuentas bancarias, que sean exclusivas del fondo, en las cuales no se deberán manejar otro tipo de recursos. Actualmente esta disposición sólo se considera en el Acuerdo 482 emitido por la SEP.
- Realizar de manera sistemática conciliaciones para ubicar al personal en sus lugares de adscripción y minimizar el riesgo de que se eroguen recursos a personal que no desempeña actividades vinculadas con los objetivos del fondo.
- Definir una estrategia para que las entidades federativas realicen la evaluación del fondo prevista por la ley y, en general, impulsar la estrategia del Presupuesto basado en Resultados, a fin de considerarla en el proceso distributivo de los recursos del FAEB entre las entidades federativas.

- Promover y apoyar la entrega por las entidades federativas de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como de sus Indicadores de Desempeño; asimismo, incentivar a las entidades para que cumplan con esta disposición.
- Impulsar la participación efectiva de los consejos escolares de participación social en educación, en la vigilancia de la gestión del fondo y, en general, en la gestión de cada escuela y centro de trabajo.
- Incorporar en la LGCG la obligación de que los directores de los centros escolares entreguen a la secretaría de educación de la entidad y al consejo escolar de participación social, al inicio y al final del ciclo escolar, la plantilla de personal que labora en dichos centros, así como las funciones que desempeñan; asimismo, éstas deben ser publicadas en un lugar visible en los planteles.

3.4.2 FASSA

- Alinear la normativa del FASSA con la del Seguro Popular respecto del financiamiento de ese fondo a este programa.
- Para determinar el presupuesto que todos los años se destina al FASSA, se toman como base los acuerdos de descentralización de 1996; sin embargo, la creación del Sistema de Protección Social en Salud ha cambiado la estrategia de atención de la población sin seguridad social, porque la actualización de estos convenios sería un paso importante en la armonización jurídica de los instrumentos para la atención de personas sin seguridad social.
- Considerar en la distribución del FASSA las necesidades de salud de cada entidad federativa, con base en diagnósticos e indicadores que realicen instancias oficiales como el CONEVAL.
- Respecto de los componentes o subfunciones del FASSA (Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad, Prestación de Servicios de Salud a la Persona, Generación de Recurso para la Salud y Rectoría del Sistema de Salud) es conveniente establecer la naturaleza de su objeto de gasto; asimismo, este fondo se ha concentrado en el pago de

servicios personales y de gasto corriente, por lo que se sugiere establecer qué porcentaje puede utilizarse en cada uno de sus componentes. En este sentido los porcentajes de gasto pueden formalizarse en el PEF y deben estar alineados con la estrategia del Seguro Popular.

- Establecer un periodo de cinco días hábiles para que las secretarías de finanzas estatales transfieran el recurso al ente ejecutor que corresponda y evitar que se convierta en un factor que promueve el subejercicio.
- Promover ante los entes ejecutores que utilicen una cuenta bancaria única y específica para el fondo, toda vez que es una observación recurrente en las fiscalizaciones de la ASF.
- Revisar los precios de referencia del cuadro básico de medicamentos, con la finalidad de incentivar la participación de proveedores, así como hacer público en las páginas de internet de las secretarías de salud en las entidades federativas el padrón de proveedores del sector salud
- Establecer medidas regulatorias para la subrogación de medicamentos e insumos médicos, así como de los servicios de salud. Con el objetivo de mejorar el proceso de adquisición, abasto y manejo de medicamentos, se sugiere explorar la posibilidad de que los medicamentos pagados con recursos del FASSA se adquieran de forma consolidada.
- Definir e implementar mecanismos que coadyuven a mejorar la eficiencia en el control de los medicamentos e insumos médicos en todas las instancias participantes en el proceso.
- Generar una norma oficial que establezca una metodología homogénea para la generación de las cifras de la población sin seguridad social, así como establecer un padrón único que considere a la población con y sin seguridad social.
- Establecer mecanismos de control para los registros contables y la documentación justificativa y comprobatoria, así como promover que se identifique con el sello de “Operado FASSA”, ya que ha sido una de las observaciones recurrentes en las auditorías de la ASF.

- Fortalecer la figura del aval ciudadano en la estructura de funcionamiento de las unidades médicas. Asimismo, desarrollar acciones de capacitación que apoyen una participación más eficiente en el seguimiento de los servicios de salud.
- Publicar en las páginas de internet de las secretarías de salud de las entidades federativas, las unidades de salud acreditadas. Incentivar la entrega por las entidades federativas de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como de los Indicadores de Desempeño, e igualmente la calidad de la información.
- Impulsar la realización de las evaluaciones del FASSA con el apoyo de las universidades e institutos que tengan experiencia en materia de Salud Pública.

3.4.3 FISE

- Revisar el objetivo del fondo, así como su diseño estratégico y normativo.
- Precisar con mayores elementos las características de los conceptos de pobreza extrema y rezago social, así como de ámbito regional y alcance intermunicipal, que la ley determina para las obras y acciones del FISE.
- Atender los subejercicios de los recursos del FISE, ya que se afecta la generación oportuna de los beneficios previstos, la transparencia de su destino y su fiscalización.
- Desarrollar, por las entidades federativas, sistemas de información actualizada referente a sus localidades y municipios en condiciones de pobreza, así como respecto de los déficits de servicios básicos. Al respecto, es conveniente que empleen los datos que el CONEVAL y el INEGI han elaborado sobre la materia, a fin de que sirvan de herramientas para la orientación adecuada de los recursos del fondo.
- Definir indicadores de desempeño adicionales para el fondo, que coadyuven a una adecuada evaluación de sus resultados, sobre todo en la perspectiva de su incidencia en la atención de los problemas de pobreza de las entidades federativas.

- Promover ante las entidades federativas la realización de las evaluaciones del fondo previstas por la ley.

3.4.4 *FISM*

- Promover que las entidades federativas apliquen en todos los casos las metodologías de distribución de los recursos establecidas en la LCF.
- Acordar por la SEDESOL, CONEVAL y el INEGI, una estrategia de obtención de información más adecuada sobre la variable de ingreso a que se refiere la fórmula de distribución, a efecto de su mejor aplicación. Fortalecer la transparencia en la asignación de los recursos del FISM, mediante la difusión de la información correspondiente.
- Atender la recurrencia del subejercicio del gasto por el efecto desfavorable que tiene en la transparencia de la gestión del fondo. El fortalecimiento de las capacidades de las administraciones municipales es fundamental al respecto.
- Precisar en términos operativos, en el marco normativo del fondo, los conceptos de “pobreza extrema” y “rezago social”, así como los rubros programáticos “urbanización”, “infraestructura productiva rural”, “infraestructura básica educativa” e “infraestructura básica de salud”.
- Promover ante los municipios y apoyarlos para que proporcionen los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como los Indicadores de Desempeño a efecto de que realicen las evaluaciones previstas por la ley; lo anterior, mediante incentivos para aquellos municipios que atiendan oportunamente y con calidad estas actividades.
- Fortalecer la participación de la población en el impulso de la contraloría social, mediante la difusión de la información sobre los recursos transferidos y sus programas de inversión. Para impulsar esta estrategia es importante apoyar la organización de la población y diseñar un mecanismo para su capacitación.
- Promover la formación y desarrollo de comités comunitarios e impulsar su participación en la gestión y evaluación del FISM.

- Es conveniente que la SEDESOL fortalezca el área administrativa encargada de atender las responsabilidades de la dependencia en relación con el FAIS, con el fin de que cumpla en mejores términos con la orientación y asistencia técnica a las entidades federativas y municipios en materia de desarrollo institucional.
- Desarrollar una estrategia para el fortalecimiento de los sistemas de control interno de las administraciones municipales, ya que la debilidad de éstos propician de manera significativa las insuficiencias en la calidad de la gestión y transparencia de los fondos federales operados por los municipios.
- Formular e implementar un programa nacional de desarrollo institucional con la participación de los tres órdenes de gobierno.

3.4.5 FORTAMUN-DF

- Precisar en la fórmula de distribución la forma de cálculo y las fuentes de información para la correcta asignación de recursos, tanto en el ámbito federal como en el estatal, así como implementar en los mecanismos de distribución de los recursos del fondo, entre los municipios y demarcaciones territoriales, un componente compensatorio para los de mayor rezago, e igualmente factores que incentiven la eficiencia, la transparencia, y la rendición de cuentas, ya que actualmente estos recursos sólo se distribuyen con base en el número de habitantes.
- Definir específicamente los destinos de gasto y privilegiar los rubros que se vinculen con proyectos de alto impacto para el desarrollo municipal, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales y recaudatorias de los municipios, entre otros.
- Vincular los objetivos del fondo relacionados con la seguridad pública con los del SUBSEMUN, así como con las estrategias y objetivos establecidos por el SESNSP.
- Promover y apoyar la entrega por los municipios y demarcaciones territoriales de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como de sus indicadores de desempeño; asimismo, incentivar la realización de evaluaciones.

3.4.6 FAM

- Incorporar en el marco normativo disposiciones específicas sobre la transparencia en la asignación de los recursos del FAM, como un factor que impulse el desarrollo de estos aspectos; asimismo, debe hacerse pública la fórmula o criterios utilizados para distribuir los recursos entre las entidades federativas.
- Desarrollar estrategias de acompañamiento y asistencia a las entidades federativas por parte de las coordinadoras del fondo, para la formulación de diagnósticos que permitan conocer la población objetivo (en asistencia social) y las necesidades de infraestructura (en infraestructura educativa), a efecto de que orienten el destino y ejercicio de los recursos del fondo.
- Establecer mecanismos que procuren una mayor coordinación y transparencia entre las instancias de los distintos órdenes de gobierno, vinculadas con la gestión y ejercicio de los recursos del FAM. En este aspecto, además de los mecanismos desarrollados por la SHCP respecto de la entrega de la información trimestral y lo requerido en la nueva reforma a la LGCG, es necesario implementar instrumentos que favorezcan al cumplimiento y la difusión de las mejores prácticas que tienen los gobiernos locales en el ejercicio de estos recursos.
- Impulsar el cumplimiento de las evaluaciones que prevé la ley, con el propósito de tener mayores elementos para mejorar la gestión y transparencia del fondo.

3.4.7 FAETA

- La Ley de Coordinación Fiscal no detalla con precisión el destino que debe darse a los recursos del fondo, ya que sólo lo establece de manera general, por lo que para eficientar el ejercicio de sus recursos es necesario una alineación y actualización de la normativa local respecto de los ordenamientos federales.
- Establecer reglas claras y puntuales bajo las cuales deben operar los recursos del fondo. Incluir indicadores de transparencia y responsabilidad en los criterios de asignación de las transferencias federales.

- La SEP no publica los criterios y elementos considerados para distribuir los recursos del FAETA entre las entidades federativas, por lo que es conveniente que la dependencia federal publique en el DOF la fórmula, criterios y variables utilizadas para llevar a cabo dicho proceso.
- Promover ante las entidades federativas la realización de las evaluaciones previstas por la ley.
- Es necesario revisar los convenios de federalización de educación tecnológica y de descentralización de educación para adultos, con el propósito de su adecuación a las nuevas circunstancias del país y hacerlos más funcionales y operativos.
- Es conveniente que la SEP, en coordinación con los gobiernos de los estados, establezca los mecanismos necesarios para cumplir con los Convenios de Descentralización y se constituyan los Institutos de Educación para Adultos en las entidades que carecen de ellos.
- Establecer reglas claras o lineamientos que regulen el principio de anualidad en el ejercicio y aplicación de los recursos, con lo que evitará su concentración a finales de los ejercicios fiscales, situación que afecta la oportunidad en los beneficios previstos y la transparencia de la gestión de los recursos. Definir un plazo para la transferencia de recursos a los entes ejecutores.
- Establecer la obligación para los entes ejecutores de disponer de una cuenta bancaria productiva específica para el manejo del fondo, ya que actualmente, en general, la normativa sólo obliga a las secretarías de finanzas para la recepción de los recursos de la Federación.
- Modificar la normativa para que no se paguen las comisiones al sindicato con recursos del FAETA, ya que dicho personal no realiza funciones directamente vinculadas con los objetivos del fondo. Continuar con la promoción de la adopción de la LGCG y su aplicación plena, así como fortalecer los apoyos y asistencia para su adopción.

- Evaluar la posibilidad de que las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público actualicen en todas las entidades los tabuladores de mandos medios y superiores correspondientes al Sistema de Educación Tecnológica.

3.4.8 FASP

- Redefinir la fórmula de distribución del FASP, para hacerla menos extensa y compleja en el contenido de sus variables, de tal forma que se especifique con mayor claridad el proceso distributivo de los recursos. Asimismo, hacer explícito y público el cálculo de las variables y que la información utilizada sea actual y se publique con el fin de impulsar e incentivar mejores resultados y hacer más transparente este proceso.
- Fortalecer la difusión de la información de seguridad pública, la cual deberá ser de calidad y actualizarse sistemáticamente.
- En el caso de los recursos correspondientes al 20.0% del fondo, a distribuir entre los municipios, es conveniente establecer en el PEF o en el lineamiento correspondiente los criterios que las entidades federativas deberán observar para su distribución.
- Implementar un mecanismo para agilizar la firma de los Convenios de Coordinación y de los Anexos Técnicos, a fin de que se realicen en tiempo y forma y de que los recursos del FASP se ejerzan oportunamente. Con esto se incidiría de manera importante en la atención de los recurrentes subejercicios.
- Subsanan la elevada rotación del personal directivo y operativo en el SESNSP, ya que afecta en alto grado la operación del fondo.
- Establecer la obligación para que los entes ejecutores dispongan de cuentas bancarias, específicas del fondo.
- Realizar por las entidades federativas un diagnóstico adecuado, por medio de los entes ejecutores, respecto de sus necesidades en materia de equipamiento, infraestructura y capacitación, con el fin de orientar los recursos hacia acciones previamente convenidas que cubran esas necesidades, y evitar así las significativas reprogramaciones de los recursos o de las acciones. Es conveniente, que el SESNSP conozca y apruebe las reprogramaciones de manera ágil.

- Promover y apoyar la entrega por las entidades federativas de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como de sus Indicadores de Desempeño; asimismo, incentivar a las entidades para que cumplan con esta disposición.
- Definir una estrategia para que las entidades federativas realicen la evaluación del fondo prevista por la ley. Fortalecer el control interno en las dependencias y organismos participantes en el fondo a efecto de lograr su más eficiente y transparente gestión.

3.4.9 FAFEF

- Clarificar en la normativa del fondo el concepto de fortalecimiento de las finanzas públicas locales, para que los gobiernos de las entidades federativas tengan una referencia específica de los requisitos para el ejercicio del fondo en los renglones financieros.
- Promover y apoyar que las entidades federativas entreguen los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como sus Indicadores de Desempeño; igualmente, incentivar a las entidades que cumplan con esta disposición.
- Fortalecer las acciones de capacitación y asistencia a las entidades federativas en materia de administración de la ejecución de obra pública, del manejo de las finanzas públicas y administración de la deuda.
- Realizar foros con los gobiernos locales y representantes de la SHCP para diseñar lineamientos de aplicación de los recursos del fondo, que homogenicen los criterios y eviten reinterpretaciones.
- La normativa local, en lo que respecta a obras y adquisiciones, debe buscar la mayor semejanza, dentro de sus posibilidades, con la normativa federal y realizar convenios para utilizar plataformas tecnológicas como COMPRANET y la Bitácora Electrónica, para transparentar los procesos y que dependan en menor medida del contacto de personal encargado.

- Evaluar la conveniencia de reducir el número de rubros en los que se pueden aplicar recursos del fondo, a efecto de posibilitar su mayor impacto y evitar la dispersión de sus resultados.

3.4.10 SEGURO POPULAR

- Elaborar una norma oficial que establezca la metodología para contabilizar a la población sin seguridad social, así como la institución encargada de realizar tal determinación, con objeto de unificar las cifras de personas sin acceso a la seguridad social y con seguridad social, en un padrón único.
- Definir con claridad el significado de las variables de las fórmulas de distribución de los recursos del Seguro Popular. Establecer un periodo de cinco días hábiles para que las secretarías de finanzas estatales transfieran el recurso al ente ejecutor correspondiente y evitar que se convierta en un factor que promueva el subejercicio y la opacidad.
- Promover que los entes ejecutores utilicen una cuenta bancaria única y específica para el Seguro Popular, toda vez que es una observación recurrente en las fiscalizaciones de la ASF.
- Establecer medidas regulatorias para la subrogación de medicamentos e insumos médicos, así como los servicios de salud que se encuentren dentro de un esquema de tercerización.
- Desarrollar estrategias para generar compras consolidadas de medicamentos. Realizar por la CNPSS diagnósticos específicos sobre la situación actual del desabasto de medicamentos en las entidades federativas.
- Establecer calendarios de ministración de los recursos del Seguro Popular para las entidades federativas y los entes ejecutores, con el fin de evitar los subejercicios.
- Revisar y actualizar, de manera conjunta con las entidades federativas, los acuerdos para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud de los estados, incluidos sus cuatro anexos, así como publicarlos en el DOF de forma oportuna.

- Utilizar eficientemente los recursos del FPCG y del FPP administrados en el Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, ya que existe una importante cantidad de recursos, que por la naturaleza del fideicomiso, no han sido ejercidos.
- Establecer mecanismos de control para los registros contables y la documentación justificativa y comprobatoria, así como promover que se identifique con el sello de “Operado Seguro Popular” y el ejercicio fiscal correspondiente, puesto que ha sido una de las observaciones recurrentes en las auditorías de la ASF.
- Incentivar a las entidades federativas a firmar convenios de evaluación con universidades e institutos estatales a fin de que se realicen las evaluaciones previstas por la ley; que coadyuven en la adopción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Definir Indicadores de Desempeño para la evaluación del impacto de los recursos del SPSS (Seguro Popular) en las entidades federativas.
- Impulsar una participación más activa de la CNPSS, para transparentar todas las áreas de opacidad que este recurso genera en la normativa, administración, procesos y operación del Seguro Popular.
- Alinear el marco normativo de FASSA y Seguro Popular, respecto del financiamiento de dicho fondo a este programa.

3.4.11 SUBSEMUN

- Publicar, de manera oficial, por el SESNSP, la fórmula de distribución, entre los municipios, de los recursos del SUBSEMUN; así como la relación de aquellos que por incumplimiento se les hubiere suspendido la ministración y los municipios sustitutos.
- Establecer de manera oficial el calendario de las ministraciones.
- Hacer eficiente la coordinación entre los gobiernos estatales, el SESNSP y los municipios, con la finalidad de que se logre oportunidad en las ministraciones, y un ejercicio oportuno de los recursos.

- Establecer periodos de vigencia de las evaluaciones del personal (evaluaciones de control de confianza y de habilidades, destrezas y conocimientos de la función y desempeño) y determinar fechas máximas para la entrega de resultados de las mismas. Hacer públicas y difundir estas disposiciones normativas.
- Atender por el SESNSP las insuficiencias de los Sistemas de Información Municipal y asegurar su adecuado funcionamiento.
- Impulsar la participación ciudadana en la estrategia de prevención del delito y en general en los programas y actividades del SUBSEMUN, mediante la difusión de los mismos, así como por medio de la organización y capacitación de los ciudadanos.
- Promover y apoyar que los municipios entreguen los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; asimismo, incentivarlos para que cumplan con esta disposición, y capacitarlos por medio de asesorías y acciones de capacitación al personal municipal encargado de reportar esta información.
- Apoyar la evaluación de los resultados e impactos del subsidio, mediante la capacitación y asistencia a los municipios.

En cuanto a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se realizaron propuestas, entre las que se encuentran las siguientes:

- El formato denominado Plaza/Función solicita, entre otra, la información referente a los docentes junto con los trabajadores de apoyo técnico pedagógico, por lo que no es posible conocer cuál es el número de docentes efectivamente frente a grupo, información que es necesaria para valorar la proporción de trabajadores que realiza actividades administrativas o de otro tipo.
- Hasta 2012, para la entrega del informe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la SHCP y a la SFP, durante el primer semestre del año, sobre “el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente y cuando el trabajador ocupe una cantidad de plazas que supere el número de horas hábiles en un plantel”; la SEP sólo consolida la información que remiten las entidades federativas mediante los

mecanismos señalados por esta dependencia, sin embargo, no se verifica la calidad de ésta, lo cual se ha reflejado en las auditorías que ha realizado la ASF sobre estos aspectos.

- Es conveniente incorporar en la LGCG la obligación de que los directores de los centros escolares entreguen a la secretaría de educación de la entidad y al consejo escolar de participación social, al inicio y al final del ciclo escolar, la plantilla de personal que labora en dichos centros, así como las funciones que desempeñan; asimismo, éstas deben ser publicadas en un lugar visible en los planteles.

En el mismo ámbito, se realizaron las siguientes sugerencias al Consejo Nacional de Armonización Contable:

- Establecer la obligación de que las entidades federativas incluyan en sus clasificadores, partidas específicas que reflejen el ejercicio del FISM en cada uno de los rubros que señala la LCF.
- Emitir una norma específica para el FISM, así como se hizo para el FORTAMUN, es decir, que se diseñe el formato con los requisitos que contempla la LCF y con los datos que se deseen conocer, para que se publiquen en las páginas de internet de los municipios.

4. ANALISIS JURÍDICO

Del artículo Octavo Transitorio del Decreto de reformas a la LGCG, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012, se desprende que se instruyó a la ASF para que: realizara el Diagnóstico en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, identificando las áreas de opacidad en la ejecución del Gasto Federalizado; y también que se realizara una propuesta de modificación al marco jurídico para transparentar aún más el ejercicio de dicho gasto y mejorar los resultados del mismo.

Con relación al plazo para su presentación la ASF cumplió con el término establecido para la presentación del Diagnóstico de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, ya que se presentó en el mes de junio de 2013, por lo que la ASF dio cumplimiento en tiempo a las obligaciones que le impuso el artículo Octavo Transitorio referido.

Asimismo, del análisis realizado se desprende que la ASF dio cumplimiento al imperativo establecido por la disposición normativa en comento referente a señalar las áreas de opacidad en la ejecución del Gasto Federalizado, estudio que realizó a partir de la información que ha sistematizado de los fondos y programas fiscalizados, de ahí que existan áreas del gasto federalizado que no se documentan en el diagnóstico.

La ASF identifica una detallada relación de áreas de opacidad que presenta por fondo auditado, además de que las correlaciona con áreas de mejora para transparentar el ejercicio del gasto federalizado, lo que permite al Congreso disponer de herramientas para la toma de decisiones acerca del problema y los temas que requieren de alguna acción legislativa para corregir las fallas identificadas y elevar la calidad del ejercicio de dichos recursos públicos.

Puede señalarse que independientemente de las múltiples áreas de mejora que identifica la ASF a nivel de fondo, la principal propuesta consiste en la emisión de una *Ley General del Gasto Federalizado*, que tendría como objeto “conceptualizar y definir la composición y cantidad de estos recursos, así como las mecánicas para la asignación, operación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas”.

La ASF considera que esta propuesta coadyuvará significativamente al impulso de la transparencia en la asignación y aplicación de estos recursos.

Es de la mayor relevancia señalar que la emisión de una Ley General del Gasto Federalizado como la que propone la ASF, requiere previamente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculte al Congreso de la Unión para expedirla, como se razonó en la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”**.

En el caso que nos ocupa, no se desprende que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculte al H. Congreso de la Unión para emitir una Ley General en materia de Gasto Federalizado.

A mayor abundamiento, de un análisis al artículo 73 de la Constitución General se concluye que las materias en que el H. Congreso de la Unión está facultado para emitir leyes generales¹ son las siguientes: Secuestro; Trata de personas; Educación;² Seguridad Pública; Contabilidad Gubernamental; Asentamientos Humanos; Protección al Ambiente; Preservación y restauración del equilibrio ecológico; Protección Civil; Cultura física y deporte; Turismo; Pesca y acuicultura; Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa; Cultura; y Derechos de niñas, niños y adolescentes.

De lo anterior se desprende que, para que sea viable la emisión de la Ley General del Gasto Federalizado que propone la ASF en el Diagnóstico materia de la presente Opinión, se requiere la aprobación de una reforma constitucional que faculte al Congreso de la Unión para emitir leyes generales en la materia.

Cabe señalar, de manera adicional, que en la actualidad la Ley de Coordinación Fiscal, ordenamiento del fuero federal, regula las Aportaciones Federales y su ejercicio, sin violentar la competencia de las Entidades Federativas. Si bien es cierto que dicho ordenamiento jurídico surge como una necesidad de normar las relaciones tributarias entre diferentes órdenes de gobierno, el hecho de haber incorporado un capítulo expreso para las Aportaciones Federales como concepto del gasto público, ha permitido disponer de un marco general para vigilar la apoyar la fiscalización de la mayor parte de dichos recursos y, en todo caso, la opacidad y recurrencia de irregularidades ha estado asociado en buena medida a la falta de reglas claras de operación en cada uno de los fondos y programas del gasto.

¹ Conforme a las fracciones XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ y XXIX-P del artículo 73 Constitucional.

² Además del artículo 73 fracción XXV, el artículo 3º fracción VIII, ambos Constitucionales, también contiene la atribución para emitir leyes generales en materia de educación.

A continuación exponemos algunas reflexiones en torno a los alcances de la Ley de Coordinación Fiscal en relación con el gasto federalizado.

— Ley de Coordinación Fiscal

El 27 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal que tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Ley de Coordinación Fiscal es de naturaleza federal y regula tanto las participaciones como las aportaciones federales; en este último caso establece imperativos a los Estados y Distrito Federal, sin violentar el marco competencial que prevé la Constitución. Al respecto, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitió la tesis con el siguiente rubro:³ ***“COORDINACIÓN FISCAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES IMPLÍCITAS PARA EXPEDIR LA LEY RELATIVA A FIN DE REGULAR LA PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS, EN LA RECAUDACIÓN, FISCALIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES FEDERALES, YA SEAN LAS ESPECIALES PREVISTAS EN LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, O BIEN LAS QUE SE IMPONGAN EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN VII DEL PROPIO PRECEPTO”***.

Ahora bien, la regulación de la Ley de Coordinación Fiscal hacia los Estados, Distrito Federal y Municipios es posible porque las Entidades Federativas voluntariamente se adhieren al Sistema de Coordinación Fiscal, como lo señala el tercer párrafo del artículo 1° de la Ley respectiva:

“...La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.”

³ Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Diciembre de 2008, página 989

De esa forma, las participaciones federales, en cuanto son enteradas, ingresan al patrimonio de la Entidad Federativa o del Municipio y se rigen por las leyes locales aplicables, a diferencia de las aportaciones cuyo gasto se debe ejercer conforme a la normatividad federal. En consecuencia, la Ley de Coordinación Fiscal no puede imponer obligaciones a los Estados, Distrito Federal y Municipios respecto a las participaciones. Como ejemplo de lo anterior, es el artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal que fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque violentaba la autonomía financiera local y municipal al establecer un destino fijo a los recursos consistentes en participaciones derivadas del impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel.⁴

Sin embargo, no acontece lo mismo respecto a las aportaciones, que se ejercen de conformidad con la normatividad federal, que son auditadas por la ASF y que constituyen el Gasto Federalizado. Sus principales características las señaló el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

***“APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.** Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales.”*

La ASF expone argumentos⁵ en contra de reformar la Ley de Coordinación Fiscal y emitir una Ley General. Sin embargo, como se ha mencionado, dicha propuesta requiere necesariamente la emisión de una reforma constitucional, siendo que con una norma federal que regule las aportaciones federales, pueden incluirse los valiosos contenidos que propone la ASF.

Por lo anterior sería conveniente que en caso de no lograr la reforma constitucional para poder emitir la Ley General del Gasto Federalizado, como propone la ASF, entonces se reforme la Ley de Coordinación Fiscal o se emita una Ley Federal con los mismos contenidos que se señalan en el Diagnóstico, con el objeto de que se esté en posibilidad de contar con estas modificaciones legales en el menor tiempo posible.

⁴ Ver jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1107, con rubro “COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 4o.-A, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LA AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL Y MUNICIPAL”.

⁵ Páginas 260 a 262 del Diagnóstico en su versión completa.

5. CONCLUSIONES

Del análisis jurídico se desprende que la Auditoría Superior de la Federación dio cumplimiento a las obligaciones que le impuso el artículo Octavo Transitorio del Decreto modificatorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012.

En un ejercicio inédito dentro del proceso presupuestal en México, la Auditoría Superior de la Federación ofrece un diagnóstico que identifica las principales deficiencias, áreas de opacidad en el ejercicio del gasto federalizado y elabora propuestas legislativas para transparentar y mejorar la calidad del gasto público federal.

El diagnóstico que realiza la ASF se centra en los resultados documentados de sus auditorías, fundamentalmente a los fondos del Ramo General 33, el Seguro Popular y el Subsemun, que si bien no constituyen el universo de conceptos del gasto federalizado, sí permiten disponer de una visión representativa toda vez que los fondos fiscalizados por la ASF concentran alrededor de dos terceras partes del gasto programable sujeto de fiscalización.

Del conjunto de recomendaciones para mejorar el desempeño del gasto público en entidades federativas, la ASF señala que los problemas de transparencia en el gasto federalizado se derivan de dos ámbitos principalmente; por un lado, las que devienen de vacíos, ambigüedades o inexistencia en la normatividad de las disposiciones sobre la operación de los fondos o programas, así como de insuficiencias o debilidades en la coordinación intergubernamental e interinstitucional, y por otro lado, las que surgen del incumplimiento de la normatividad existente. Con base en lo anterior, la ASF propone recomendaciones de carácter general, que reflejan parte de la problemática asociada al diagnóstico y que debieran ser más puntuales y concretas para mejorar el ejercicio del gasto federalizado.

Aún con ello, el documento resulta ser un instrumento sumamente valioso para documentar la problemática de opacidad en el gasto federalizado y para que los integrantes del Congreso Mexicano puedan derivar distintas acciones de carácter legislativo, a efecto de perfeccionar el marco jurídico que norma la aplicación de dicho gasto, sobre todo considerando que las entidades federativas y municipios son los entes auditados con mayor incidencia de irregularidades de acuerdo a los informes de la ASF.

Una de las propuestas más importantes que se derivan del diagnóstico de la ASF es la promoción de una Ley del Gasto Federalizado, sin embargo, tal como se comenta en este documento, el Congreso no tiene facultades para legislar en la materia, lo que implicaría que primero deba promoverse una reforma constitucional que le dé dichas facultades y posteriormente promover la iniciativa de Ley de referencia.

Frente a esa limitante, se estima viable que diversas de las propuestas que expone la ASF en su diagnóstico puedan considerarse, si no en la Ley de Gasto Federalizado, sí como reformas al actual marco jurídico relacionado, constituido por la Ley de Coordinación Fiscal.

Evidentemente, se requieren propuestas de solución integrales que involucren, la presentación de análisis y opiniones sobre la idoneidad de la orientación de las principales políticas públicas que inciden en la eficiencia y eficacia del gasto público en las entidades federativas. Estas propuestas específicas y concretas pueden por vez primera incidir directamente en el proceso de toma de decisiones relacionadas con áreas de opacidad en términos de planeación, ejecución y fiscalización superior del gasto público federal, y con ello repotenciar el enfoque respecto de la utilidad de la actividad fiscalizadora. El diagnóstico que ofrece la ASF, es el primer paso en esta vía.

Además de las valiosas propuestas y áreas de oportunidad que identifica la ASF, es relevante considerar algunas más que fueron derivadas de la mesa de análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, en lo relacionado al gasto federalizado.

Al respecto, los integrantes de la Comisión de Vigilancia comentaron la pertinencia de analizar y proponer acciones para que la Auditoría Superior garantice la ejecución de los pliegos resarcitorios por presuntos daños a la Hacienda Pública, pero también supervise y promueva acciones de carácter sancionatorio a los servidores públicos que hayan incurrido en actuaciones irregulares que motivaron dichos pliegos.

Asimismo, se destacó la importancia de analizar la evolución de los coeficientes de las fórmulas con que se distribuyen los recursos PROFIS a las entidades federativas y, en su caso, promover el fortalecimiento financiero de las EFSL con base en una estrategia gradual y condicionada de mejores resultados de la fiscalización y ejercicio de los recursos públicos.

ANEXO 1

COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES EN EL ANÁLISIS DEL IR 2011. AUDITORÍAS AL GASTO FEDERALIZADO

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Víctor Manuel Bautista López	<ul style="list-style-type: none"> • Señaló la importancia de retomar la propuesta legislativa de la ASF, relacionada con la emisión de una Ley que regule el Gasto Federalizado. • Señaló la falta de un instrumento que sintetice los resultados del Informe de Revisión de la Cuenta Pública en materia de Gasto Federalizado. • Requirió integrar tablas o cuadros comparativos con información cuantitativa, así como indicadores de las diferentes entidades fiscalizadas. • Preparó un documento que contiene 32 preguntas que haría llegar a la ASF y/o a la UEC, para su desahogo correspondiente. • Manifestó la inquietud de establecer un mecanismo que permita condicionar los recursos federales a las entidades y municipios para mejorar el ejercicio del gasto.
Dip. Kamel Athie Flores	<ul style="list-style-type: none"> • Destacó la gravedad de la existencia de los subejercicios detectados en el manejo de los recursos del Ramo 33, lo cual repercute en la falta de inversión pública. • Refirió la gravedad de que por una parte existan subejercicios y por la otra las entidades y municipios, incluso no puedan hacer frente al endeudamiento que han contratado. • Cuestionó a la ASF que Dependencia es la responsable de las irregularidades relacionadas con pago a pensionados con recursos del FAFEF. • Coincidió en que los resultados del IR, revelan la situación del País, destacando 3 grandes problemas: desempleo, pobreza e inseguridad y requirió no partidizar la mesa de trabajo, sino por el contrario interpretar correcta y objetivamente los resultado y aplicar las sanciones a los responsables.
Dip. Alfa Eliana González Magallanes	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionó, la clase de País que tenemos a partir de los resultados obtenidos en el Informe del Resultado. • Reflexionó la conveniencia de continuar con las mesas de trabajo para solo analizar el ejercicio del gasto, sin poder trascender en acciones que eviten la recurrencia de las observaciones detectadas por la ASF.
Dip. Mariana Dunyasca García Rojas	<ul style="list-style-type: none"> • Señaló que la reincidencia de las irregularidades detectadas en el IR, es motivada por la opacidad, la corrupción y la carencia de un marco normativo. • Le preocupa que en el análisis del IR las mesas de trabajo, se convierten en “cajas de resonancia” sin que se incida en los resultados. • Cuestionó qué se hace en las entidades fiscalizadas para evitar la recurrencia de las observaciones y cuál es el papel de la ASF. • Requirió a la ASF ir al fondo de la irregularidad detectada sin sesgos, para que exista transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. • Señaló que el Poder Legislativo debe adoptar un papel que permita la construcción de una transformación en la forma de gobernar, generando los correctivos necesarios.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	<ul style="list-style-type: none"> • Manifestó que las participaciones federales son insuficientes para hacer frente a la deuda de los estados y municipios. • Respecto al combate a la corrupción preguntó, que se está haciendo en materia administrativa y penal. • Destacó las dificultades que enfrenta la ciudadanía con la complejidad de las reglas de operación para acceder a los beneficios de los recursos de los Fondos. • Cuestionó a la ASF sobre que se va a hacer, en el futuro en relación a las inconsistencias y las recurrencias detectadas. • Señaló su preocupación respecto, a que los recursos de los Fondos se apliquen al objeto para el que fueron creados, y que los beneficios lleguen a los ciudadanos.
Dip. Elizabeth Oswelia Yañez Flores	<ul style="list-style-type: none"> • Señaló que el contenido del IR generó cierta impotencia, y cuestionó el destino de las acciones de la ASF para que los recursos se apliquen como debe ser. • Reflexionó sobre la capacidad real que se tiene para supervisar a un universo de aproximadamente 2 millones de funcionarios públicos. • Refirió que los sindicatos ejercen presión sobre los responsables de las entidades en la aplicación de los recursos, por lo que se debe trabajar en la regulación de esa materia. • Llamó la atención sobre la forma en que se entregan los recursos a entidades, y la necesidad de redirigir y regular los programas y la distribución de los recursos, ante su gran dispersión. • Requirió que se construya una base integral de usuarios de los Programas Federales, ya que existe una falta de coordinación de los mismos. • Manifestó que desde que se federalizaron los recursos no se establecieron reglas claras para la rendición de cuentas. • Convocó a tomar el compromiso con el País para mejorar la aplicación de los recursos. • Aseveró la conveniencia de realizar una revisión de los informes de la ASF, para ver los elementos que se deben tomar en cuenta para mejorar su análisis y determinar cuáles serán los temas a incluir. • Expresó la importancia de hacer aseveraciones objetivas y eliminar juicios de valor sobre resultados de evaluaciones en determinados sectores como el Turismo, Agua, entre otros, cuidando su competencia.
Dip. Carlos Octavio Castellanos Mijares	<ul style="list-style-type: none"> • Comentó que respecto a las auditorías practicadas, existe un número importante de auditorías realizadas por la EFSL, supeditadas a una injerencia política sin objetividad. • Cuestionó las acciones que está tomando la ASF, en relación a las 8 auditorías que no entregaron las EFSL. • Preguntó si la ASF ha llevado a cabo una evaluación a la autonomía de las EFSL y determinar si actúan con objetividad. • Requirió conocer las acciones que lleva a cabo la ASF, en relación a la ministración de los recursos de los Convenios a las entidades federativas y a su vez, de las Secretarías de Finanzas a los municipios.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	<ul style="list-style-type: none"> • Le preocupa el seguimiento al uso de los recursos del gasto federalizado. • Solicitó adecuar la normatividad a los momentos actuales para avanzar en la revisión de los recursos y que esté acorde a las necesidades existentes. • Requirió dilucidar los temas que por su naturaleza inciden en el desarrollo del País.
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	<ul style="list-style-type: none"> • Señaló la importancia de inducir un cambio para que la administración de los recursos se efectúe por resultados y que el año entrante se evite la recurrencia. • Exigir a los gobiernos estatales para que las cosas sean transparentes. • Solicitó que la ASF realice revisiones periódicas trimestrales y semestrales y detonar un cambio en la estrategia de revisión. • Que se comprometa o involucre a la ciudadanía en la rendición de cuentas, provocando un cambio positivo. • Manifestó que cada año la ASF hace un recuento de las irregularidades, pero que no se aplican sanciones para evitarlas en el futuro.
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitó que la ASF proporcione el detalle de los resultados sobre las revisiones a los fondos de educación. • Pidió la opinión de la ASF, sobre los fondos donde no se ha encontrado un respaldo justificado del ejercicio de los recursos. • Cuestionó sobre la existencia de revisiones al mecanismo de la devolución de los recursos de la diferencia de los ingresos excedentes.
Dip. José Luis Muñoz Soria	<ul style="list-style-type: none"> • Señaló que existe una gran discrecionalidad en el manejo de los recursos federales por parte de los gobiernos estatales y municipales. • Refirió que la gran cantidad de recursos que se destinan a educación y salud, deben reflejarse en mejores posibilidades para la población. • Indicó que respecto a los análisis realizados en los informes de auditoría por la ASF, desde su punto de vista, son de suma utilidad y en todo caso, quienes no lo consideren así, pueden evitar su consulta.

ANEXO 2.

RESOLUCIONES JURISDICCIONALES RELACIONADAS CON EL GASTO FEDERALIZADO

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.”*

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

“COORDINACIÓN FISCAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES IMPLÍCITAS PARA EXPEDIR LA LEY RELATIVA A FIN DE REGULAR LA PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS, EN LA RECAUDACIÓN, FISCALIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES FEDERALES, YA SEAN LAS ESPECIALES PREVISTAS EN LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, O BIEN LAS QUE SE IMPONGAN EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN VII DEL PROPIO PRECEPTO. De la interpretación sistemática y relacionada de las fracciones VII, XXIX, último párrafo y XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que si el Congreso de la Unión tiene facultades expresas para establecer contribuciones federales para satisfacer el presupuesto, para expedir una ley secundaria en la que se precisen los porcentajes en que el Distrito Federal, los Estados y los Municipios participarán de las contribuciones federales especiales, y para crear las leyes que permitan cumplir con esas atribuciones, es jurídicamente válido concluir que dentro de ellas queda también comprendida, en forma implícita, la de expedir normas como la Ley de Coordinación Fiscal, por la cual se establece un sistema de coordinación fiscal nacional, esto es, de la Federación con las entidades federativas, Municipios y el Distrito Federal con su actual naturaleza jurídica, y en la que se incluyen los mecanismos necesarios para satisfacer los objetivos contemplados en el texto constitucional, que consisten esencialmente en la recaudación de contribuciones federales destinadas al gasto público, así como la institución de un sistema que permita el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes tributarias federales entre los distintos niveles de gobierno, que no tiene otra finalidad que la de sufragar los gastos públicos e impulsar el crecimiento económico nacional conforme a la encomienda al Estado prevista en el artículo 26 constitucional, e incluso, dar solución a una problemática jurídica real como es la concurrencia de los ámbitos federal y local en la imposición de contribuciones sobre un mismo objeto en perjuicio de los contribuyentes. Lo anterior es así, porque aun cuando la invocada fracción XXIX prevé que los integrantes de la Federación participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales ahí contempladas, ello no significa que esa sea la única forma en que el legislador federal puede regular la coordinación fiscal, si se toma en cuenta que esa porción normativa sólo garantiza la participación respecto de las que expresamente menciona, y sobre todo si el texto constitucional no limita que en el ámbito local exista respecto de otras, como las que refiere la citada fracción VII. Así, la Ley de Coordinación Fiscal es un instrumento necesario para cumplir con aquellos objetivos relativos a la recaudación de ingresos federales para satisfacer los respectivos presupuestos y el fomento al desarrollo económico nacional a través de la participación del Distrito Federal, Estados y Municipios, en la recaudación, fiscalización y liquidación de las contribuciones federales, ya sean las especiales previstas en la referida fracción XXIX del artículo 73 constitucional y que en forma exclusiva corresponde establecer a la Federación, o bien las que se impongan en términos de la fracción VII del propio precepto.”

Amparo directo 240/2008. Gilardi Editores, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Gabriela Rolón Montaña. Secretario: Adrián González Utusástegui.

“HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales”.

Controversia Constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 9/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

“APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. *Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales.”*

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 8/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.