



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Centro de Educación Continua y Vinculación
Seminario de Titulación en Economía Pública**

**“La fiscalización del gasto público en educación
básica en México por la Auditoría Superior de la
Federación: el caso del Fondo de Aportaciones para
la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
2013-2018”**

TESINA

**que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

ERIK VENANCIO PÁEZ

A S E S O R A:

MTRA. KARINA GARDUÑO MAYA



Ciudad Universitaria, CDMX, Noviembre 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

Agradezco el haber tenido la oportunidad de cursar mis estudios en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, a los profesores e investigadores que de una u otra manera han contribuido en mi formación, en particular la orientación y el generoso apoyo de la Mtra. Karina Garduño Maya, de quien su dirección y asesoría fue fundamental para la realización de este trabajo. De igual forma, la atenta revisión del Dr. Héctor Castañeda Coria permitió realizar correcciones muy pertinentes para el logro de los objetivos planteados.

Agradezco a mi mamá con enorme cariño, admiración y gratitud infinita, por su ejemplo de trabajo, por todo y por tanto.

Finalmente, considero que este trabajo no se hubiese podido realizar, si no hubiera contado con el apoyo, el estímulo y el amor incondicional de Vani Luna, Diego y Valentina.

La fiscalización del gasto público en educación básica en México por la Auditoría Superior de la Federación: el caso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) 2013-2018.

RESUMEN

Un tema fundamental en materia de finanzas públicas corresponde a la forma en cómo se distribuye el gasto público. En particular, el gasto público en educación es uno de los rubros más importantes en cuestiones de desarrollo económico y social; sin embargo, como política pública del Estado, se ve amenazado en el logro de sus objetivos frente a diversas irregularidades que aparecen en el tránsito del ejercicio y aplicación de esos recursos por los ejecutores del gasto. Es en ese sentido donde resulta relevante el papel de la Auditoría Superior de la Federación, cuyo mandato consiste en verificar que los recursos federales de la nación se administren conforme a la legislación aplicable con eficacia, eficiencia y economía.

Esta investigación pone énfasis en las irregularidades identificadas en la fiscalización del gasto público destinado a la educación básica mediante el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) en el periodo de 2013 a 2018, a través del análisis de los conceptos y montos observados, así como las acciones emitidas a las entidades fiscalizadas derivadas de los Informes de Auditoría. De tal manera que se realiza una revisión de los principales aspectos teóricos del gasto público en educación; la conceptualización del gasto público; la estructura y evolución del gasto público en educación básica. Asimismo, se describe el proceso de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Finalmente se realiza un análisis de las asignaciones presupuestales, los conceptos de aplicación de los recursos del fondo y las principales irregularidades derivadas de los resultados de la fiscalización del FONE.

Contenido

Introducción.....	5
Capítulo 1. El Gasto Público en educación básica en México.....	8
1.1 Aspectos teóricos del gasto público en educación.	9
1.2 Conceptualización del Gasto Público.	16
1.2.1 Clasificación Administrativa del Gasto.	17
1.2.2 Clasificación Funcional del Gasto.	19
1.2.3 Clasificación Económica del Gasto.	21
1.2.4 Clasificación por Objeto de Gasto.....	21
1.3 Estructura del gasto público en educación.	23
Capítulo 2. El proceso de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación....	28
2.1 La Cuenta Pública y su fiscalización.	29
2.2 Antecedentes de la fiscalización y su marco legal.....	31
2.2.1 Antecedentes	31
2.2.2 Marco Legal	32
2.3 La fiscalización por la ASF y las acciones que emite.	36
Capítulo 3. Análisis de los resultados de la fiscalización al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) 2013-2018.	44
3.1 Asignaciones presupuestales al fondo.	45
3.2 Conceptos de aplicación de los recursos del fondo.....	48
3.3 Análisis de las irregularidades identificadas derivadas de los resultados de la fiscalización del Fondo.	50
Conclusiones.....	59
Referencias y fuentes consultadas.....	63

Introducción.

El gasto público es una esfera fundamental de una sociedad, es crucial para un Estado. En teoría, la eficiencia en el ejercicio del gasto público se logra a través de la mejor asignación de recursos públicos entre diversas alternativas de manera que se optimice el bienestar social, toda vez que el objetivo primordial del gasto público es la satisfacción de necesidades sociales. Si se observa el gasto público desde el punto de vista de los ingresos, el limitado gasto público encontraría su origen en la baja carga tributaria que históricamente se ha tenido en México. Por otro lado, desde el punto de vista del gasto público mismo, las limitaciones las encontraríamos en la ineficiencia con que se ejerce el gasto público y en la utilización generalizada de prácticas poco transparentes en el ejercicio del presupuesto público.

En ese contexto y ante importantes problemas que aquejan a las finanzas públicas en los diferentes ámbitos de gobierno en México tales como una insuficiencia en la recaudación; alta evasión fiscal; una presencia importante y creciente del sector informal en la economía; un gasto público ineficiente; un creciente endeudamiento; y sobre todo la incapacidad para abatir los fuertes rezagos sociales que padece un alto porcentaje de la población mexicana, es que resulta relevante realizar estudios en torno al gasto público en México.

La educación es un factor primordial para el desarrollo económico y social de cualquier país. La educación básica tiene como objetivo proporcionar a los individuos los conocimientos elementales que faciliten su desenvolvimiento dentro de la sociedad, es por ello que los temas educativos y de gasto público destinado a dicho rubro, han sido claves en la definición de políticas públicas por parte del gobierno federal.

Año con año, una parte representativa del presupuesto de la Federación se destina a transferencias para el sector educativo, en mayor medida a educación básica. El gasto público federal es identificado y clasificado a través de ramos presupuestarios. El ramo 33 es uno de los más importantes dentro de los ramos generales por medio de los que son transferidos recursos por el Gobierno Federal a las entidades Federativas y sus municipios, y se integra por diversos fondos entre los que se cubre la educación básica, la salud y la infraestructura social. De estos, el de mayor importancia por cuantía de recursos asignados es el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

La investigación busca contestar a la pregunta ¿cuáles son las principales irregularidades identificadas en el proceso de fiscalización del gasto federal en educación básica destinado a las entidades federativas en el periodo 2013 a 2018?

La hipótesis de este trabajo de investigación es que las principales irregularidades en el destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo en el periodo de estudio corresponden a recursos de los cuales las entidades federativas no cuentan con la documentación comprobatoria de su aplicación, recursos no erogados (subejercicios), pagos de conceptos diversos de nómina que no están autorizados ni vinculados con la educación básica y traspasos de recursos a cuentas bancarias no relacionadas con el FONE; no obstante que se han realizado reformas relevantes en el cuerpo normativo en materia de fiscalización y de distribución de recursos del fondo destinado a educación básica dentro del ramo general 33.

El objetivo principal es realizar un análisis de las principales irregularidades determinadas en los Informes de Auditoría del FONE derivados de la revisión a la Cuenta Pública en el periodo de estudio e identificar cuáles son las entidades federativas con mayor número de incumplimientos.

Como objetivos secundarios se busca conocer las asignaciones presupuestales que ha tenido el gasto público en educación básica en las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); así como describir el marco normativo de la fiscalización superior y el proceso de revisión realizado por la Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto al periodo de estudio 2013 - 2018, se justifica porque en la estrategia inicial de la gestión presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto, se concretó una amplia reforma del entramado jurídico de las finanzas públicas de la Federación, que consistió en una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como propuestas de nuevas leyes y de modificaciones a un conjunto sumamente extenso de la legislación administrativa en la materia de tributación, presupuesto, contabilidad gubernamental, gasto público y fiscalización. En el caso particular, en el año 2015, el fondo del ramo 33 destinado a educación básica sufrió un proceso de centralización administrativa del gasto consolidándose en el cambio de denominación de Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) al de Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Por lo anterior, resulta relevante realizar un análisis de la efectividad de la función de fiscalización superior en México y evaluar su desempeño a fin de verificar que cumpla con su misión fundamental que es promover la eficiencia en el ejercicio del presupuesto público, particularmente en materia educativa.

La investigación pone énfasis en la relevancia que tienen los procesos de revisión y fiscalización de los recursos que le son transferidos a las entidades federativas destinados al gasto en educación básica y se considera importante identificar los resultados de los primeros años de la fiscalización del FONE a partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2015.

La metodología de este trabajo considera el análisis de variables referentes a los montos observados en las entidades federativas por tipo de irregularidad, así como el número de acciones emitidas a los estados fiscalizados derivadas de los Informes de Auditoría; además considera la investigación y revisión de literatura correspondiente al gasto público en educación básica y los marcos normativos e informes oficiales respecto de su fiscalización.

El análisis se enfoca a evaluar los montos de dinero que fue auditado y observado publicados en los Informes Individuales del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas en el periodo de estudio, por lo que no considera montos observados que fueron aclarados en el transcurso o al cierre de las revisiones. Asimismo, tampoco considera montos que, en su caso hayan sido aclarados por las entidades fiscalizadas en la etapa de seguimiento; en ese sentido, es importante que la lectura del presente análisis se realice con esos señalamientos.

La investigación se integra por tres capítulos, desarrollando en el capítulo 1 los principales aspectos teóricos del gasto público en educación, la conceptualización del gasto público, y la estructura y evolución del gasto público en educación básica en el periodo de estudio. En el capítulo 2 se aborda el concepto de la Cuenta Pública, los antecedentes y el marco legal de la fiscalización del gasto público, así como la descripción del proceso de fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación al gasto público a través de la revisión de la Cuenta Pública. En el capítulo 3, se realiza un análisis de las principales irregularidades identificadas en las entidades federativas derivadas de los resultados de la fiscalización del fondo. Finalmente se indican las conclusiones del estudio realizado.

Capítulo 1. El Gasto Público en educación básica en México.

En México, de acuerdo con el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a la educación. El Estado, en todos sus ámbitos de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, tiene la obligación de impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; misma que es de carácter obligatorio y gratuito, es decir, hace uso de los fondos públicos que la sociedad como un todo aporta a través de contribuciones impositivas de acuerdo a lo que establece el artículo 31 Constitucional.¹

Es generalmente aceptada la prioridad que debe darse a la asignación del gasto público educativo como garantía de lograr la cobertura total y la calidad necesaria para el desarrollo humano de los individuos. En México se garantiza esta prioridad en el artículo 119 de la Ley General de Educación en el que se indica que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos e indica que los recursos federales recibidos para la prestación de los servicios educativos por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse íntegra, oportuna y exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El mismo texto legal de la Ley General de Educación, en su artículo quinto reconoce a la educación como un derecho, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que permitan alcanzar un desarrollo personal y profesional; y como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte. Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; asimismo, es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

¹ Artículo 31 Constitucional. Son obligaciones de los mexicanos [...] IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

1.1 Aspectos teóricos del gasto público en educación.

Desde el punto de vista económico, el Estado es un contrato entre los agentes económicos que están dispuestos a pagar impuestos a cambio de la protección de los derechos de propiedad y la provisión de ciertos bienes que el mercado no provee en forma adecuada. Cuando el mercado no tiene la capacidad de proporcionar los bienes que se necesitan, o son proporcionados ineficientemente, se hace necesaria la participación del gobierno para corregir estos problemas.

Corresponde al Estado la tarea de suministrar una amplia variedad de bienes, que van desde la defensa nacional, policía, bomberos, etc. Algunos bienes como es el caso de la educación son suministrados por el Estado; sin embargo, también podrían ser proporcionados por el sector privado.

En ese sentido, la oferta de bienes en el mercado esta determinada por sus características. En economía existen dos tipos de bienes:

- a) Bienes privados: Se caracterizan por ser excluyentes, ya que hay que pagar por ellos y rivales, porque una vez que un individuo los consume otro ya no puede disfrutarlos.
- b) Bienes públicos: No son excluyentes porque todos pueden disfrutarlos sin pagar por ellos, no son rivales, ya que el consumo de individuo no afecta el consumo de otro.

Existen algunos bienes cuyo racionamiento es inevitable como es el caso de la defensa nacional, o un programa nacional de salud, en estos programas todos acabarán beneficiándose independientemente que contribuyan o no a costearlos y no se tendría ningún incentivo para pagarlos voluntariamente. La renuncia de la gente a contribuir voluntariamente al financiamiento de los bienes públicos se denomina el problema polizón, y esta es la razón por la que debe obligárseles a financiar estos bienes mediante impuestos.

El problema polizón es un problema de incentivos que surge en el caso de los bienes públicos, los polizones eluden el pago de un bien ya que conociendo de que se trata de un bien público buscan disfrutarlo de una manera gratuita en lugar de realizar su pago. En base a este razonamiento el Estado suministra estos bienes ya que tiene la facultad de imponer impuestos a la población a fin de beneficiar a más personas.

El argumento a favor de la provisión pública de la educación es que esta resulta más eficiente. El hecho de que una persona utilice más un bien y que este no tenga un costo marginal, hace que este bien no debe racionarse. Pero si ha de ser suministrado por una empresa privada,

esta debe cobrar por su uso y el precio que se fije disuadirá a los consumidores de utilizarlo.

Los bienes que son suministrados por el Estado son los llamados Bienes Públicos, estos bienes el mercado no los produce o suministra porque no tiene ningún incentivo para hacerlo y si los produce lo hace de manera insuficiente, cuando surge este problema corresponde al Estado suministrar este bien con lo cual se logra generar un mayor beneficio para la población. En el caso de la educación, es un bien público porque es esencial para la vida, es suministrado por el Estado, aunque concediendo la posibilidad a privados de también brindar este servicio.

Con ese panorama, estudiar el impacto social y económico que tiene la educación en un país es un tema que se encuentra vigente hoy en día. Los países invierten en educación por diversos motivos, por ejemplo, para incentivar el crecimiento económico, mejorar la productividad de un país, apoyar el desarrollo personal y social de los ciudadanos, así como reducir las desigualdades sociales. Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, sugiere que los países que tienen éxito en materia económica son aquellos que tuvieron y tienen políticas integrales de desarrollo de tecnología, incluyendo educación, investigación y financiamiento por parte del estado. (Stiglitz, 2003).

De acuerdo con Stiglitz (2003), el gasto en educación se utiliza para cuatro fines específicos:

1. Destinar educación a los desfavorecidos.
2. Fomentar el establecimiento de normas educativas.
3. Fomentar la enseñanza de la ciencia.
4. Proporcionar ayuda financiera para que más personas asistan a las universidades.

En su trabajo *La Economía del Sector Público*, Stiglitz hace énfasis en que el papel del estado en el tema educativo es crucial para el éxito o fracaso en el crecimiento y desarrollo económico de su población y considera que son principalmente dos las cuestiones económicas por las cuales los Estados han tenido preocupación especial por el tema educativo: la desaceleración de la productividad y el aumento de la desigualdad.

La mejora en el capital humano representa un aumento en la productividad debido al mejoramiento de las cualificaciones y la experiencia de los trabajadores. Asimismo, el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso también puede relacionarse con la educación; las personas que tienen un título universitario y los que sólo tiene estudios secundarios.

Stiglitz señala que las personas que recibieran estudios universitarios no sólo disfrutarían de un ingreso más alto, sino que, además subirían los salarios en el mercado de trabajadores no cualificados, ya que descendería su número. Asimismo, menciona que los estudiantes que provienen de zonas pobres, si reciben una educación primaria y secundaria insuficientes reducirán sus posibilidades de ingresar a estudios universitarios. Por lo que sin las cualificaciones necesarias, estas personas ganan un bajo salario, y se ven obligadas a seguir viviendo en las zonas pobres, continuando el ciclo de pobreza.

De estos hechos surge la cuestión de qué tanto el Estado debe intervenir en el gasto de la educación. Para Stiglitz (2003) la educación no es un bien público puro, pero señala que existen externalidades positivas que podrían justificar la intervención estatal en el tema educativo.

Una de estas externalidades radica en la enseñanza de las ciencias y las tecnologías, ya que las personas cualificadas constituyen la clave del progreso tecnológico y normalmente los innovadores sólo se quedan con una parte de la contribución global al aumento de la productividad.

Por otra parte, el financiamiento público de la enseñanza primaria y secundaria se determina cuando se señala que es distributiva y que en general el acceso de los niños a la educación no debe depender de la capacidad económica de sus padres o de su altruismo.

Analizando las ventajas del gasto educativo y el impacto en la economía una cuestión más es respecto de quién debe de financiar la educación pública. Stiglitz (2003) señala que se cree que la administración central debe de financiar la educación debido a que en la medida que haya externalidades, puede abordarlas de una manera más eficiente la administración central ya que la educación inadecuada está relacionada con toda una variedad de problemas sociales y conductas antisociales.

Los objetivos distributivos solo se pueden alcanzar plenamente a escala nacional, por ejemplo, los estados que gastan menos en educación por alumno tienden a obtener peores resultados, medidos mediante los ingresos. Stiglitz (2003) toma de referencia la teoría de capital humano la cual considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital. Mientras mayor es la inversión, mayor es su productividad, esto quiere decir que los salarios que ganan los trabajadores cualificados se deben a un aumento de su productividad provocado por la educación.

Frecuentemente se cree que existe una relación directa entre la cantidad de recursos gastados en educación y la calidad misma de esta. Normalmente en la producción de una mercancía, el aumento en los factores también viene acompañado de un aumento en la producción; sin embargo, Stiglitz (2003) señala que existen países que invierten mucho en educación y se obtienen resultados pobres. Por ejemplo, el gasto administrativo y gasto corriente es un factor importante, ya que la mayor parte del gasto público educativo se destinan a estos rubros y no a un mejoramiento de la calidad educativa.

J. Stiglitz (2003) plantea que la educación y el papel que desempeña el estado a través del gasto educativo son importantes para que un país tenga éxito en su economía. La educación es un factor de crecimiento económico, ya que por medio de la acumulación de capital humano se logra aumentar la productividad de la población.

Otros economistas como Theodore Schultz y G. Becker, usan el término de “*capital humano*” para resaltar el papel de la educación y su relación con el crecimiento económico y el aumento de los salarios de los individuos. Ambos autores consideran a la educación como un instrumento para lograr una sociedad más justa y mejorar la calidad de vida del hombre. Schultz y Becker coincidían en que existe una fuerte relación entre el aumento de las habilidades y conocimiento de cualquier población y el crecimiento económico de un país, y concluyeron que el fenómeno educativo podía aportar conceptos más productivos que tan sólo un fenómeno socializador. (Villalobos, 2009)

Es como el gasto en educación dejó de ser simplemente un gasto de consumo, y a partir de estos autores se consideraba como un proceso de elección de inversión, en donde el Estado y los individuos invierten en su instrucción para incrementar sus habilidades intelectuales y productivas.

Los agentes por medio de las expectativas esperan que, a través del aumento de sus habilidades, aumente su productividad y al mismo tiempo sus salarios. Siguiendo este análisis, Schultz y Becker coinciden en que hay una correlación directa entre el nivel educativo de la población y su nivel de ingresos reales. En este sentido, los agentes no sólo buscarán satisfacer necesidades presentes, sino que por medio de las expectativas, buscarán beneficios futuros, tales como un aumento en sus salarios reales.

Cuando se discuten los factores que generan crecimiento económico, la mayoría de los economistas consideran a la inversión como la variable explicativa más relacionada con el aumento del producto. Retomando esto, T. Schultz considera dos tipos de inversión: la inversión en capital físico y la inversión en capital humano.

Ante este planteamiento y como introducción a su trabajo “Inversión en capital humano”, Schultz considera que, a pesar de no ser tomada como un factor determinante para el crecimiento, la inversión en capital humano tiene más impacto sobre las variaciones del producto que la inversión en capital físico.

Las contribuciones de Schultz se enfocan en tratar de cuantificar los efectos del aumento de las capacidades técnicas e intelectuales de la población a través de los ingresos obtenidos por estas personas y por el impacto que estas capacidades generaran para el crecimiento económico de un país.

El eje principal de las teorías de Schultz y Becker, es pues el carácter que se le da al gasto en educación, considerándolo no sólo como consumo, sino tomando en cuenta claros rasgos de inversión en este.

De igual forma, en la teoría de crecimiento endógeno, se ponen de manifiesto la importancia del desarrollo tecnológico y la educación como factores que influyen en el crecimiento económico de un país. Esta teoría, sugiere que el crecimiento económico no es resultado de factores externos a una economía, por el contrario, los factores endógenos son los que determinan la variación del producto, de ahí el surgimiento del nombre de la teoría de crecimiento endógeno, la cual plantea que el concepto capital, no solamente se debe abordar como comúnmente se hace; sino que, existe una forma ampliada del concepto, al hacer referencia tanto al capital físico como al capital humano. (Guzmán, 2000)

La teoría del crecimiento endógeno, además de tomar en cuenta los factores de la teoría neoclásica (trabajo y capital) incorporan otros conceptos para poder explicar el crecimiento económico. Estos conceptos son el conocimiento en forma de ideas y el progreso tecnológico, ambos contribuyendo a elevar la productividad del trabajo y del capital.

Con la incorporación de estos conceptos, se puede observar un doble efecto en la actividad económica. Por un lado, a través del aprendizaje, se favorece la generación de nuevos conocimientos, ideas e innovaciones; estas habilidades recientemente adquiridas, se anexan a las ya existentes y se genera un incentivo para la acumulación de capital humano. Por otro lado, a través de la innovación de nuevas tecnologías, se mejoran las condiciones de vida de la población, se generan incentivos a la demanda y a la inversión y por tanto se favorece la acumulación de capital físico.

Esta teoría considera que estas variables, impactan significativamente a la actividad económica, pues al hacer más productivo al trabajo y al capital, fomentan el desarrollo de la

infraestructura pública y privada y el proceso de aprendizaje en la educación. Así, el crecimiento económico, estará dado por la combinación de los factores clásicos (trabajo y capital) y la anexión de estas nuevas variables.

Una de las principales aportaciones a estas teorías la realizó Romer; quien se centró en la investigación de la inversión de capital físico, la acumulación de conocimientos, la división social del trabajo y la innovación derivada de la investigación. En su modelo, Romer pone de manifiesto la importancia que tiene la división social del trabajo y las repercusiones que tiene esta sobre la innovación tecnológica y el crecimiento económico. Considera al conocimiento como un factor determinante para el crecimiento económico; el cual tiene dos características particulares:

- a) El conocimiento es considerado como un bien no rival; esto quiere decir que puede ser utilizado simultáneamente por distintas personas.
- b) Presenta características excluyentes parciales; ya que, a través de medidas de propiedad intelectual, los creadores de nuevos conocimientos pueden limitar su acceso.

Para Romer, estas características generan externalidades positivas; las innovaciones tecnológicas aumentan de calidad debido al aumento de conocimiento. Además, a través de la difusión de conocimiento, la actividad de innovación llevada a cabo por los agentes aumenta y esto a su vez, genera crecimiento económico.

Romer considera que la importancia de la acumulación y creación de conocimientos reside en un aspecto fundamental; el aumento en el stock de conocimiento. Las innovaciones que las empresas realicen serán constantes y precedidas por otras innovaciones; los conocimientos nuevos beneficiarán a los investigadores presentes y futuros. Al acumular capital las empresas, también acumulan conocimientos; a través de las modificaciones del stock de capital físico. Así gracias a la circulación de conocimientos, las demás empresas se beneficiarán de los nuevos conocimientos adquiridos.

En síntesis, el modelo de Romer propone que, al mejorar el nivel educativo, los agentes aumentan el stock de capital humano de una nación; esto trae consigo un mejoramiento en los procesos productivos y un aumento en la productividad. El aumento de capital humano genera un efecto positivo en el crecimiento económico de cualquier país.

En el caso particular de México, si bien el desarrollo económico y social ha tenido grandes avances, éste no ha sido el suficiente para cumplir con las exigencias de un mundo en constante transformación. Para José Ayala uno de los factores que ha permitido alcanzar el

desarrollo, ha sido el funcionamiento del Sistema Educativo. En México la responsabilidad del Sistema Educativo recae principalmente en el Sector Público, por esta razón, Ayala menciona que el estado debe poner atención en dos propósitos principales (Ayala Espino, 2001):

1. La influencia de la educación en la eficiencia económica.
2. Las consecuencias distributivas de la educación.

Existe una amplia discusión sobre el papel del sector público en la educación y hacia donde debe dirigir sus esfuerzos. La razón principal por la cual el estado interviene en la educación es la creación de externalidades positivas, a través de ésta es posible igualar las oportunidades de la población y tener una distribución del ingreso larga y duradera. Ayala menciona que los aspectos en los que se centran los esfuerzos del estado en el tema educativo son los siguientes:

- a) Elevar la calidad del sistema educativo y la escolaridad de la población.
- b) Cobertura en todos los niveles educativos.
- c) Descentralización educativa.
- d) Fortalecer la participación ciudadana.

Para alcanzar estas metas, dentro de las acciones que el estado ha realizado en el sector educativo resalta el tema de la cobertura de la educación en todos los niveles, sobre todo en las zonas y regiones con mayor rezago, así como la revisión y actualización de los planes y programas de estudio, además de reforzar los programas de actualización, capacitación y estimulación de la planta docente.

El estado utilizó dos mecanismos para lograr los objetivos que se habían fijado para un mejor desempeño de la educación. Se creó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el año de 1992. Este acuerdo tenía dos objetivos claros. En primer lugar, se buscó que las entidades federativas tuvieran una mayor autonomía a la hora de prestar los servicios de la educación. Por otra parte, con el Acuerdo se implementaron programas que tenían como finalidad renovar los planes de estudio, los libros de texto gratuito y sobre todo, se planteó promover la actualización y superación profesional de la planta docente.

Además de esto, se reformaron los artículos 3 y 31 de la Constitución, con lo que se tenía la finalidad de dos aspectos centrales: la obligatoriedad de la educación secundaria y la descentralización de la educación.

A grandes rasgos, la descentralización se basó en crear 32 programas educativos correspondientes a los 31 estados de la República y el Distrito Federal. También se crearon programas que buscaban la cobertura de la educación en las zonas y regiones que presentaban los mayores rezagos.

Uno de los problemas que Ayala observa en la educación en México, refiere a la desigualdad de las condiciones sociales. Esto quiere decir que las diferencias que existen entre las zonas urbanas del país y las zonas rurales son muy marcadas en cuanto a educación se refiere. Por ejemplo, se toma como parámetro el índice de analfabetismo, resaltando que en zonas urbanas llega a ser de 5% y lo alarmante es que, en estados como Guerrero, éste llega a ser de 20%.

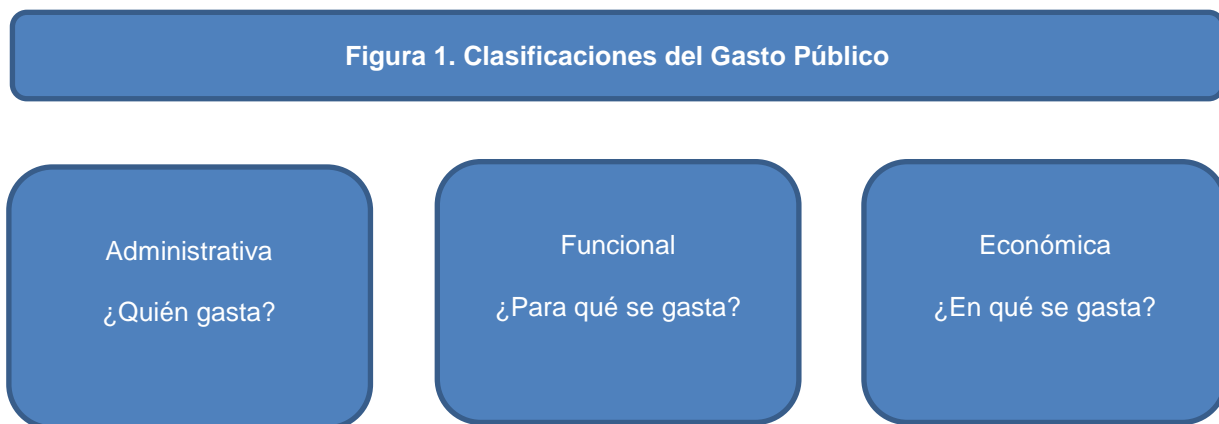
Este problema se observa desde también un punto de vista financiero. la matrícula manejada por los estados es del 50% y que el dinero destinado no es suficiente para cubrir por completo esta necesidad. Para mitigar esta situación, se desarrollaron convenios entre la Federación y los Estados y Municipios para otorgar dinero al financiamiento de la educación.

1.2 Conceptualización del Gasto Público.

“La definición convencional de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. La hacienda pública definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo principalmente a que las erogaciones del Estado, o a cualquiera de sus instituciones u organismos provenían de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público.” (Ayala Espino, 2001, p. 142).

En el caso de México, el gasto público está considerado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es la columna vertebral del gobierno, sin él no se podrían echar a andar ni programas, ni proyectos de manera ordenada con objetivos y metas especificadas, así como un individuo planea los egresos que tendrá en un periodo determinado según su restricción presupuestaria, así el gobierno plantea por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación como parte de su política económica, que sus egresos sean lo más coherentes con su haber y se puede definir como el conjunto de erogaciones que efectúan las entidades gubernamentales como el Gobierno Federal, Estatal, Municipal, incluidos los poderes Legislativo y Judicial así como el sector paraestatal para ejercer sus funciones constitucionales.

Para entender de una manera más clara el comportamiento del gasto público, es necesario tomar en cuenta las diferentes formas que existen para clasificarlo:



Fuente: Elaboración propia con datos de Guerrero Amparán y Patrón Sánchez, 2001

1.2.1 Clasificación Administrativa del Gasto.

Esta clasificación identifica quien es el ejecutor o administrador directo de los recursos otorgados para organizarlos a través de ramos presupuestales, facilita la ubicación de los responsables del gasto público ya que muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal por lo que esta clasificación responde la pregunta de ¿quién gasta los recursos públicos?, esta clasificación cambia constantemente en cada presentación del presupuesto de egresos pero su estructura por lo regular se mantiene. (Guerrero Amparán y Patrón Sánchez, 2001)

Los rubros que contienen esta presentación se observan en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Clasificación Administrativa del Gasto

<i>Ramos de la Administración Pública Centralizada</i>	<i>Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos</i>	<i>Ramo Generales</i>	<i>Empresas Productivas del Estado y Organismos de Control Presupuestal Directo</i>
Presidencia de la República. Gobernación. Relaciones Exteriores. Hacienda y Crédito Público. Defensa Nacional. Agricultura y Desarrollo Rural. Comunicaciones y Transportes. Economía. Salud. Marina. Trabajo y Previsión Social. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Medio Ambiente y Recursos Naturales. Procuraduría General de la República. Energía. Bienestar. Turismo. Función Pública. Tribunales Agrarios. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Comisión Reguladora de Energía. Comisión Nacional de Hidrocarburos. Entidades no Coordinadas. Cultura.	Poder Legislativo. Poder Judicial. Instituto Nacional Electoral. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Información Nacional Estadística y Geográfica. Tribuna Federal de Justicia y Administrativa. Comisión Federal de Competencia Económica. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	Aportaciones a Seguridad Social. Provisiones Salariales y Económicas. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.	Petróleos Mexicanos. Comisión Federal de Electricidad. Instituto Mexicano del Seguro Social. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

1.2.2 Clasificación Funcional del Gasto.

“Esta clasificación agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.” (Guerrero Amparán y López Ortega, 2000, p. 16)

También refleja los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del Gobierno Federal. Estas prioridades se ven reflejadas en funciones o actividades específicas que muestran qué o cuántos recursos se asignarán para llevarlo a cabo.

“La clasificación funcional agrupa las erogaciones de acuerdo con el destino de los recursos en tres apartados básicos: las de Gestión Gubernamental, las de Desarrollo Social y las Productivas. De esta forma se expresan las funciones o actividades fundamentales del Gobierno Federal, y comprende las erogaciones que tienden a lograr un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica; es decir, se basa en los actos realizados por las autoridades públicas y en qué y quiénes reciben el beneficio del gasto. Esta clasificación identifica al gasto según el fin para el que se realizó el gasto concreto.” (Ayala Espino, 1997, p.58)

En 1989, esta clasificación funcional del gasto del Gobierno Federal identificó seis funciones basadas en el esquema de Cuentas Nacionales y a partir de 1998 las funciones se dividen en tres grandes grupos, como se muestra a continuación:

<i>Cuadro 2. Cambios en la clasificación funcional del gasto</i>	
<i>1989</i>	<i>A partir de 1998</i>
1. Administración Gubernamental.	1. Funciones de Gobierno.
2. Política y Planeación Económica Social.	2. Funciones de Desarrollo Social.
3. Fomento y Regulación.	3. Funciones de Desarrollo Económico.
4. Desarrollo Social.	
5. Infraestructura.	
6. Producción.	

Fuente: Elaboración propia con datos de Ayala Espino, 1997.

Es como a partir de 1998, dentro de las funciones de gobierno se encuentran aquellas acciones relativas a legislación, impartición de justicia, relaciones exteriores, asuntos financieros y hacendarios, seguridad nacional y asuntos de orden público y de seguridad interior. Las segundas se refieren a aquellas acciones dirigidas a dotar de bienes y prestar servicios para incrementar el bienestar de la población. El último apartado se refiere a la creación de infraestructura en lo referente a desarrollo agropecuario, comunicaciones y transporte, desarrollo industrial, desarrollo del comercio, entre otros.

De acuerdo con sus funciones, la clasificación del gasto en México es la siguiente:

Cuadro 3. Clasificación Funcional del Gasto	
Gobierno	
	Legislación
	Justicia
	Coordinación de la Política de Gobierno
	Relaciones Exteriores
	Asuntos Financieros y Hacendarios
	Seguridad Nacional
	Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior
	Otros Servicios Generales
Desarrollo Social	
	Protección Ambiental
	Vivienda y Servicios a la Comunidad
	Salud
	Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales
	Educación
	Protección Social
	Otros Asuntos Sociales
Desarrollo Económico	
	Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General
	Agropecuarias, Silvicultura, Pesca y Caza
	Combustibles y Energía
	Minería, Manufacturas y Construcción
	Trasportes
	Comunicaciones
	Turismo
	Ciencia, Tecnología e Innovación
	Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

1.2.3 Clasificación Económica del Gasto.

Esta clasificación identifica cada renglón del gasto, según su naturaleza económica y objeto, es decir, en gastos corrientes y gastos de capital. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía, muestra el tipo de demanda que realiza el sector público en bienes y servicios indispensables para el funcionamiento de la administración o la producción, tiene como finalidad dar un más amplio conocimiento del impacto y la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, así como saber a qué sectores contribuyen y en que escala.

La clasificación económica del gasto, por recomendación de la Organización de las Naciones Unidas se divide en gasto corriente y gasto de capital, la primera hace referencia a gastos para el funcionamiento normal del gobierno, como son de mantenimiento, administrativos, etc., el segundo se refiere a inversiones que el gobierno tiene que hacer para fomentar la actividad privada y que por su carácter la iniciativa privada no haría como son lo relacionado a comunicaciones y transporte, energía e irrigación, agricultura, industria, defensa, educación, bienestar social, entre otros.

Cuadro 4. Clasificación Económica del Gasto	
Gasto Corriente	Gasto de Capital
Pago de sueldos y salarios.	Inversión en obra pública y mantenimiento
Adquisiciones de materiales y suministros.	Flujos de dinero para la compra de valores, bonos y acciones
Servicios generales.	

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

1.2.4 Clasificación por Objeto de Gasto.

Esta clasificación cuenta con un listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno Federal demanda para desarrollar sus acciones, es decir, describe a través de capítulos, conceptos y partidas la demanda del Gobierno Federal.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los capítulos constituyen un conjunto homogéneo y ordenado de bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional, se agrupa en nueve capítulos, a saber (SHCP, 1995, p. 3):

1000. Servicios Personales: Son las remuneraciones del personal civil y militar, así como cuotas y aportaciones a favor de instituciones de seguridad social.

2000. Materiales y Suministros: Lo conforman todas las acciones destinadas a la adquisición de insumos que se requieren para las actividades administrativas y productivas.

3000. Servicios Generales: Se destina para cubrir el costo de servicios que se contraen con particulares o instituciones del sector público para desarrollar las actividades vinculadas con las funciones públicas.

4000. Subsidios y Transferencias: Son las asignaciones que en forma directa o indirecta destina la administración pública centralizada a los sectores social y privado a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas.

5000. Bienes Muebles e Inmuebles: Se destina a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que se requieran.

6000. Obras Públicas: Son las asignaciones destinadas para la creación de infraestructura física que contribuyen a la formación bruta de capital del país.

7000. Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Erogaciones y Pensiones, Jubilados y Otros: Son erogaciones con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria.

8000. Participaciones de Ingresos Federales: Agrupa las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir parte de los ingresos federales.

9000. Deuda Pública: Destinada a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa, incluye también los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Por su parte, los conceptos constituyen un subconjunto ordenado, producto de la desagregación de bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para identificar los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.

Las partidas son elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la obtención de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.

La clasificación por objeto de gasto está muy vinculada a la clasificación administrativa, funcional y económica. A la administrativa porque refleja el gasto de cada dependencia y entidad, a la funcional porque relaciona las asignaciones con los resultados esperados a través de los programas establecidos, por su parte se relaciona con la económica porque hace la

distinción del gasto según sea corriente o de capital. A la clasificación económica le compete establecer la naturaleza económica del gasto, es decir, la separación entre gasto corriente y gasto de capital; sin embargo, a la clasificación por objeto de gasto le corresponde establecer los criterios generales para su ejecución.

De lo anterior se observa que el control del gasto público en todas sus actividades se puede desglosar en términos de saber quién, cómo y en qué se destinan los recursos, y presenta un panorama general sobre el ejercicio del gasto que el gobierno realiza en un año fiscal.

Dentro del gasto gubernamental, el apartado que se señala como “Gasto en Desarrollo Social” comprende rubros generales como son: educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo, agua potable y alcantarillado, así como asistencia social; es decir, gastos que son destinados a la población en general. Una vez teniendo identificadas estas definiciones de gasto, en el siguiente apartado se abordan las erogaciones que el estado destina a la formación e instrucción de sus habitantes, es decir, la educación.

1.3 Estructura del gasto público en educación.

La educación es uno de los factores principales para el desarrollo de cualquier país. Por esto, el estudio del comportamiento del gasto destinado a este rubro es analizado de manera rigurosa por las implicaciones sociales y económicas que se desprenden del mejoramiento de ésta.

México es uno de los países que más gasta en educación con respecto al total de su gasto público. Durante las últimas dos décadas, el gasto destinado a la educación ha sido creciente en términos reales. (Márquez Jiménez, 2012)

Sin embargo, por diversas razones que van desde un uso discrecional de los recursos hasta una carencia de mecanismos de rendición de cuentas; no se ha logrado mejorar la calidad de la educación en nuestro país. A pesar de que la proporción en gasto destinado a este rubro es considerable y uno de los más altos del mundo, el Sistema Educativo Nacional presenta un gran rezago en la mayoría de sus áreas claves. Lo alarmante es que, teniendo un aumento sostenido en el gasto educativo, no se consiguen los resultados esperados.

El principal problema de la ineficiencia en el gasto educativo radica en su estructura; la mayor parte de éste se concentra en el gasto corriente, principalmente en el pago de servicios personales. Se ha abandonado el gasto de inversión educativa.

La cantidad de recursos que se destina a la educación en México, principalmente en gasto corriente y en específico a sueldos y salarios de profesores, resulta un serio problema, ya que no se cuenta con un sistema de rendición de cuentas que cuantifique el impacto del gasto en educación básica.

Paradójicamente, las áreas claves para el desarrollo del sistema educativo se encuentran abandonadas; la infraestructura y equipamiento en muchas escuelas es deficiente, no existe la suficiente cobertura y no existen suficientes opciones de educación media y superior.

De acuerdo con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2005, México destinó 5.0% del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto educativo nacional, esto es, tanto recursos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, como del sector privado. En el año 2014, este porcentaje se incrementó 0.4 puntos porcentuales, este último dato se encuentra por arriba de la media de los países de la OCDE. El gasto educativo nacional como porcentaje del PIB reportado en México para el año 2014 está por debajo al de Finlandia, Corea y Estado Unidos y por arriba de República Checa, Alemania, República Eslovaca y España (OCDE, 2017).

Cuadro 5. Gasto Educativo Nacional como porcentaje del PIB		
País	2005	2014
Alemania	4.3	4.3
Corea	6.0	6.3
España	3.9	4.3
Estados Unidos	6.3	6.2
Finlandia	5.4	5.7
Irlanda	4.3	4.8
Italia	3.9	4.0
Media de la OCDE	5.0	5.2
México	5.0	5.4
Republica Checa	3.7	3.9
República Eslovaca	3.7	3.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

En 2014, el gasto en educación de los países de la OCDE estaba conformado por 84.6% público y 15.4% de privado. En el caso de México, la estructura fue de 81.5% gasto público y 18.5% privado. Si se toma a Finlandia como referencia, el gasto público es de 98.2% y el gasto privado tan sólo es de 1.8%.

Cuadro 6. Proporción del gasto en Instituciones Educativas 2014		
País	Pública	Privada
Alemania	86.0	14.0
Corea	73.0	27.0
España	83.3	16.7
Estados Unidos	66.7	33.3
Finlandia	98.2	1.8
Irlanda	89.8	10.2
Italia	90.0	10.0
Media de la OCDE	84.6	15.4
México	81.5	18.5
Republica Checa	87.2	12.8
República Eslovaca	89.5	10.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

A este respecto, a pesar de que México ha dirigido mayores recursos a la educación, el gasto nacional por alumno tiene uno de los niveles más bajos en comparación con otros países. La OCDE reporta que en 2014 México tenía un gasto nacional por alumno de 3,703 dólares, mientras que países como Suiza y Finlandia tuvieron un gasto de 17,436 y 11,381 dólares, respectivamente, asimismo, la media de la OCDE se encuentra 10,759 dólares por alumno.

Internamente, el gasto educativo federal se asigna desde tres ramos del gasto programable: el Ramo 11, Ramo 25 y Ramo 33. Los recursos del Ramo 11 denominado “Educación Pública”, son destinados al gasto de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Con estos recursos la SEP proporciona servicios educativos a nivel nacional y cumple con las funciones operativas y normativas propias de dicha secretaría, como autoridad educativa federal. Por otro lado, el Ramo 25 denominado “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”; está destinado principalmente al gasto de los servicios de educación básica en la Ciudad de México.

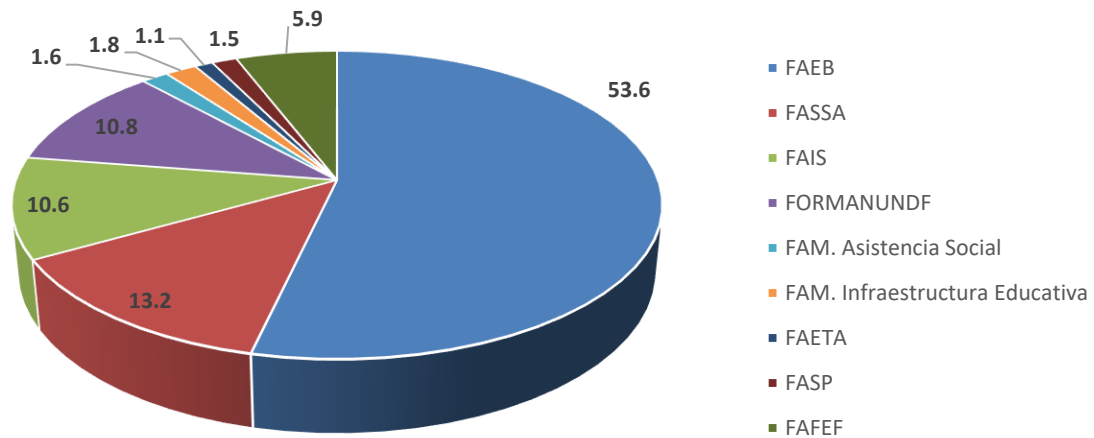
El Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” en materia educativa, considera a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y la educación para adultos, así como inversión en infraestructura educativa, como sigue:

Cuadro 7. Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Sector Educativo		
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Cabe mencionar que el ramo 33 es uno de los más importantes, se integra por ocho fondos entre los que cubre la educación básica, la salud destinada a la población sin esquema de seguridad social y la infraestructura social, de éstos, el de mayor importancia es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), ya que para 2014, 56.5% del gasto del Ramo 33 se destinó a la educación, de los cuales 53.6% le corresponden tan sólo al FAEB.

Gráfico 1. Proporción del gasto destinado al Ramo 33 en el año 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2014.

El total de gasto destinado en los tres ramos conforman el gasto educativo federal. El Ramo 33 cuenta con 47.6 por ciento de los recursos federales destinados a la educación y en particular el FAEB tiene una asignación ligeramente mayor que el recurso que se destina a la Secretaría de Educación Pública (Ramo 11); es decir, son las entidades federativas quienes ejercen la mayor parte del gasto público en educación.

Cuadro 8. Gasto Educativo Federal 2014		
Ramo	Miles de pesos	Porcentaje
Ramo 11	292,548,777.2	45.1
Ramo 25	47,093,171.4	7.3
Ramo 33	308,405,099.7	47.6
FAEB	292,583,472.8	
FAETA	5,757,500.7	
FAM	10,064,126.2	
Total	648,047,048.3	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2014.

Como se observa, la educación en términos de gasto representa un gasto importante para el gobierno, a pesar de ello éste no se ha reflejado en términos de calidad, no obstante el esfuerzo que representa la inversión en educación ya que el grueso de este gasto se presupuesta y distribuye de forma inercial, basado en el acervo de capital físico y empelados; esto no considera ni la demanda ni la productividad de los empleados; asimismo, las aportaciones que por distintas vías se otorgan a las entidades federativas no satisfacen los objetivos compensatorios establecidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y de ahí la importancia de analizar los procesos de revisión y fiscalización que se implementan en el ejercicio y aplicación del gasto público federal, temas que se abordan en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El proceso de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

El ejercicio del gasto público es un tema de suma importancia dentro de las finanzas públicas. De igual forma, la rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos es un elemento fundamental en todo Estado democrático, ya que representa la responsabilidad que tienen los servidores públicos sobre la administración de los recursos y acciones que en el ejercicio de sus funciones llevan a cabo, permitiendo que la ciudadanía conozca el destino de sus contribuciones, además permite evitar, prevenir y en su caso, sancionar el mal uso de poder.

La rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos se realiza a través de lo que se denomina la Cuenta Pública, que es el documento en donde se rinden informes sobre el dinero ejercido por los ejecutores del gasto.

Partiendo de un presupuesto en el que se contemplan todos los rubros en lo que el país gastará e invertirá para poder cumplir con los propósitos y metas de gobierno, y una Ley que contempla todas y cada una de las partidas que podrán ser percibidas como ingreso gubernamental; todos los ejecutores del gasto consolidan la información sobre su gestión y sobre el cumplimiento de los programas presupuestarios en la cuenta pública, la cual tiene por objetivo informar la forma en cómo se ejecutó el presupuesto y debe permitir comprobar que los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas conforme a los criterios y programas aprobados. (Salcedo Aquino, 2013)

La rendición de cuentas implica que los actores del gobierno sometan obligatoriamente al escrutinio público, las decisiones, aplicaciones y acciones que se implementaron con el dinero recaudado, proporcionando información sobre las acciones del gobierno. Posterior a la rendición de cuentas, a través de la normativa que rige el actuar gubernamental, obliga que la Cuenta Pública debe ser fiscalizada para verificar que los recursos otorgados a las entidades y dependencias fueron utilizados para los fines presupuestados.

Los recursos que forman parte de la hacienda pública son aportados por la sociedad en espera de ser retribuidos en forma de resultados, éstos últimos traducidos como servicios públicos y obras para el beneficio de todos, siendo otorgados siempre de la manera en que señalan las leyes y reglamentos aplicables, de forma transparente e imperando la rendición de cuentas. El manejo de recursos públicos que no cuente con esas características propicia la ineficiencia en su aplicación y la elevación de los índices de corrupción, por lo que llevar a cabo una efectiva fiscalización y la aplicación de sanciones a los infractores son elementos clave para promover una cultura de legalidad y responsabilidad.

2.1 La Cuenta Pública y su fiscalización.

El artículo segundo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su fracción séptima definía a la Cuenta Pública como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

Para Osornio Corres, la cuenta pública es el documento en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) consolida los estados financieros y demás información contable, financiera y presupuestal, que nace de los registros derivados de las erogaciones comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para someterla a la consideración del Presidente de la República, quien a su vez debe presentarla a la Cámara de Diputados. Este documento muestra mediante cifras la actuación del gobierno federal. (Osornio Corres, 1992).

Por su parte, el artículo cuarto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que la Cuenta Pública es el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²; así como el informe que, conforme a las constituciones locales, rinden las entidades federativas y los municipios. La Cuenta Pública según lo establecido en el artículo 53 la Ley General de Contabilidad Gubernamental, deberá ser formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las haciendas de las entidades federativas, y contendrá como mínimo lo siguiente:

I. Información contable;

II. Información Presupuestaria;

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la Ley;

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:

² Fracción en el cual se señala, entre otras disposiciones, que la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva la de revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; asimismo, que la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

- a) Ingresos presupuestarios;
- b) Gastos presupuestarios;
- c) Postura Fiscal;
- d) Deuda pública, y

V. La información a que se refieren las fracciones I a III anteriormente señaladas, organizada por dependencia y entidad.

La formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal además de fundamentarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversas leyes y normativas específicas, es el resultado de los hechos monetarios y políticas públicas aplicadas durante un ejercicio fiscal, los cuales serán revisados según lo señala la misma Constitución.

En ese sentido, el contenido de la Cuenta Pública sirve de base para los trabajos de revisión y fiscalización, es elaborada para informar y rendir cuentas a la ciudadanía sobre cómo y en qué se aplicaron los ingresos obtenidos por el gobierno durante un ejercicio fiscal a través de impuestos, derechos, aprovechamientos y otros conceptos señalados en la Ley de Ingresos de la Federación de cada año. En los documentos contenidos en la Cuenta Pública se explica cuáles fueron las acciones realizadas, las razones, logros y objetivos alcanzados, así como la relación con los compromisos asumidos y el impacto que han tenido en el patrimonio del país.

La Cuenta Pública del Gobierno Federal abarca a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además incluye a los órganos autónomos de la Constitución. La cuenta pública es elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentada a la Cámara de Diputados en forma consolidada sobre la base de los estados e información presupuestal, programática, contable y económica que emana de los registros de cada uno de los entes públicos comprendidos en el periodo de un año.

De acuerdo con Ricardo Uvalle, “vigilar el ejercicio del poder da lugar a la importancia de la rendición de cuentas, entendida como un medio que permite su inspección, supervisión, vigilancia y evaluación. Estos atributos son esenciales para que la sociedad contemporánea tenga condiciones de certidumbre y regularidad en su desarrollo, pues la rendición de cuentas forma parte de los pesos y contrapesos que se constituyen en el régimen político para evitar que el propio poder estatal se concentre en un solo ámbito de decisión y acción.” (Uvalle Berrones, 2016, p. 38)

La rendición de cuentas, así como la transparencia en el manejo de los recursos públicos son temas que cobran mayor relevancia para la sociedad, pues aún con la existencia de órganos fiscalizadores, no se han alcanzado los objetivos y metas derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación, que permitan la consolidación instituciones públicas eficaces en cuanto a rendición de cuentas y lograr disminuir los índices de corrupción existentes en nuestro país.

2.2 Antecedentes de la fiscalización y su marco legal.

Tener un panorama histórico de la fiscalización permite conocer la evolución que ha tenido la revisión del manejo de los recursos públicos; asimismo, es fundamental conocer las disposiciones jurídicas sobre las cuales se circunscriben los procesos de revisión y fiscalización del gasto público, temas que se abordan en el presente apartado.

2.2.1 Antecedentes.

El control gubernamental en nuestro país se remonta a la época prehispánica, en donde las políticas tributarias existentes, eran planeadas, dirigidas y controladas por los gobernantes de la época. (Tamez Garza, Silverio y Montesinos Julve, Vicente, 2011)

En México, para el año de 1824 se otorga en la Carta Magna la facultad del Congreso General, para establecer los gastos generales de la Nación y fijar las contribuciones necesarias, asimismo, se dan facultades al Congreso para fiscalizar en forma anual las Cuentas del Gobierno. Ese mismo año, se publica la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, mediante la cual se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, que nace como un órgano bajo la vigilancia de la Cámara de Diputados, con facultades para el revisar las cuentas que debe presentar cada año el responsable de la Hacienda Pública. La Contaduría Mayor de Hacienda, derivado del trabajo de revisión de la recaudación y aplicación de los fondos públicos, presentaba un informe sobre la Cuenta General, que contenía los resultados de las investigaciones y propuestas de mejoras. Años más tarde, en la Constitución 1857, se reafirma la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar los recursos públicos a través de la Contaduría Mayor de Hacienda; asimismo, se regula el funcionamiento de este organismo.

Siendo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, donde se establecen las facultades de fiscalización dotadas al poder legislativo, para revisar la Cuenta Pública del año anterior, cuya revisión se extiende al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiera lugar, así como también la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y vigilar por medio de una comisión, el correcto desempeño de las funciones de ésta, así como nombrar a los jefes

y demás empleados de esa oficina.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fue promulgada hasta 1936, y en ella se especifican las atribuciones de revisión y fiscalización de la Contaduría Mayor. El 28 de diciembre de 1978, se expide el Decreto que modifica la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, destacando en dicha reforma los elementos que conforman a las unidades que tienen a su cargo la revisión de la Cuenta Pública; establece la definición de la Cuenta Pública, los medios y elementos con los que dispone el órgano para ejecutar sus funciones, así como las responsabilidades y prescripción de sus facultades. (Ochoa Hernández, del Toro Chávez, y Muñoz Castorena, 2017)

En noviembre de 1995 se presenta una iniciativa de reforma de los artículos constitucionales 73, 74, 78 y 79 con la finalidad de crear un nuevo Órgano de Fiscalizador Superior que sustituiría a la Contaduría Mayor de Hacienda. Los principales objetivos de dicha reforma fueron la modernización de la función pública, el ejercicio de la transparencia y una rendición de cuentas oportuna sobre el uso de los recursos públicos, así como fungir como un órgano de Fiscalización Superior con autonomía técnica. El 30 de julio de 1999 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, surgiendo así la Auditoría Superior de la Federación y el 20 de diciembre del 2000 se publica en el mismo órgano de difusión oficial, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En años recientes, ha sido del máximo interés reformar las políticas de rendición de cuentas y fiscalización superior, así como también, fortalecer la transparencia y el derecho a la información, como ejes rectores de un sistema democrático, de ahí que el 29 de mayo de 2009, se dieron diversas reformas mediante las cuales se abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que es la ley que actualmente rige la fiscalización superior en México.

2.2.2 Marco Legal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento que establece los lineamientos jurídicos y forma de gobierno imperante en nuestro país. El artículo 73 Constitucional faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; asimismo, el artículo 74 Constitucional establece las facultades exclusivas para la Cámara de Diputados, dentro de las que resaltan las siguientes fracciones:

“...II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; ...

...IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

...VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas...”

Dicho dispositivo jurídico señala que *la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación y si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. Asimismo, en el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.* (CPEUM, Art. 74, fr. VI, párr. 2)

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente y la Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 Constitucional, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo. (CPEUM, Art. 74, fr. VI, párr. 4)

Por su parte, el artículo 79 Constitucional señala las facultades que le son conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, que a la letra dice:

“...La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad...”

En ese sentido, las principales funciones de la Auditoría Superior de la Federación son las siguientes:

- a) Fiscalizar en forma posterior: los ingresos, egresos y deuda; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; las participaciones federales; los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, así como el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.*
- b) Entregar los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública,*
- c) Entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.*
- d) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.*
- e) Promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.*

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126 y 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículos que hacen referencia a la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y gastos públicos federales. Dicha ley en su artículo primero establece que *los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esa ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en los*

principios de: legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Asimismo, que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esa Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

De igual forma la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo primero, indica que *la información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.* En dicha ley se establecen dos rubros fundamentales de distribución de recursos; por un lado, las Participaciones Federales que son recursos que las entidades federativas pueden emplear libremente, de conformidad con su planes y programas locales; y por otro lado, las Aportaciones Federales que son fondos que la Federación entregará a las entidades condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos que para cada tipo de aportación se establece.

Finalmente, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene como objeto principal reglamentar los artículos 74 fracciones II y VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales hacen referencia a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. En el artículo segundo de dicha ley se establece que *la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas tiene la finalidad de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir la Cuenta Pública, conforme a las disposiciones aplicables; y la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.* Asimismo, en su artículo tercero reafirma que *la fiscalización se llevará a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

Es importante destacar que uno de los cambios más recientes en esta ley, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2021 mediante el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación mediante el cual se agregó el artículo 17 Bis, que a la letra señala:

“...Los procesos de fiscalización podrán ser realizados por la Auditoría Superior de la Federación de manera presencial o por medios electrónicos a través de las herramientas tecnológicas y de conformidad con sus Reglas de carácter general.

La Auditoría Superior de la Federación contará con un Buzón Digital, a través del cual, de manera enunciativa más no limitativa realizará la notificación de solicitudes de información preliminar, órdenes de auditoría, e informes individuales que contengan acciones, previsiones o recomendaciones, así como, en su caso, cualquier acto que se emita, los cuales constarán en documentos digitales.

Por su parte, las entidades fiscalizadas presentarán solicitudes o darán atención a requerimientos de información de la Auditoría Superior de la Federación a través de documentos o archivos digitales certificados enviados a través del Buzón Digital o celebrarán los actos que se requieran dentro del proceso de fiscalización superior.

Los procesos de fiscalización que se realicen a través de medios electrónicos mediante las herramientas tecnológicas constarán en expedientes electrónicos o digitales...”

Con dicha reforma se dota a la Auditoría Superior de la Federación la facultad para realizar la fiscalización de los recursos públicos federales a través de medios electrónicos y digitales, lo que permitirá realizar las revisiones sin que exista necesariamente un desplazamiento y/o contacto físico directo entre el ente fiscalizador y los entes fiscalizados.

2.3 La fiscalización por la ASF y las acciones que emite.

El organismo encargado de llevar a cabo las tareas de fiscalización superior es justamente la Auditoría Superior de la Federación. El propósito de dicho mandato es el de verificar si la gestión de recursos públicos cumplió con los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, adicional a observar el adecuado desempeño de las entidades que fueron fiscalizadas.

Para efectuar la fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación practica auditorías, estudios, investigaciones y evaluaciones. En ese sentido, la auditoría se define como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene evidencia y se evalúa para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada. (Auditoría Superior de la Federación, 2017)

Las auditorías que practica la Auditoría Superior de la Federación se clasifican principalmente en Financieras, de Cumplimiento y de Desempeño.

La auditoría financiera consiste en comprobar que la información generada por un ente público como resultado de sus operaciones y eventos económicos presentada en estados financieros, observó la normativa aplicable y se realiza con el propósito de obtener la evidencia necesaria para emitir una opinión sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en ellos, de la situación financiera, de las bases técnicas utilizadas para su presentación y, en su caso, la correcta revelación en sus notas.

Las auditorías de cumplimiento se realizan para determinar la medida en que el ente público observó la legislación y normativa administrativa de la materia sujeta a fiscalización, pueden ser de diversos tipos:

a) Ingresos.

Su objetivo es verificar la forma y términos en que los ingresos contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación fueron recaudados, obtenidos, captados, registrados y administrados, y que cumplan con las disposiciones normativas aplicables. Con respecto a los ingresos propios se verifica que correspondieron con los valores y volúmenes vendidos o a los servicios prestados, y que las transferencias recibidas se registraron adecuadamente y se utilizaron para los fines autorizados.

b) Egresos.

El objetivo es examinar que los recursos fueron asignados a las entidades fiscalizadas conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones y atribuciones conferidas, que su ejercicio y registro se ajustó a las disposiciones normativas vigentes y aplicables, que las modificaciones presupuestarias estén justificadas y respaldadas, y que se observó la normativa aplicable.

c) Recursos asignados o transferidos.

El objetivo es constatar que la recepción, administración, custodia, manejo y ejercicio de los recursos que incluyen, entre otros, aportaciones, reasignados, convenidos, subsidios y donativos y los contratos, convenios, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen con personas físicas o morales, públicas o privadas, se ajustaron al marco jurídico aplicable.

d) De Inversiones Físicas (Obras Públicas o Adquisiciones)

La finalidad es verificar que las inversiones físicas realizadas por las entidades fiscalizadas fueron aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que los recursos asignados

fueron utilizados correctamente; que existieron los estudios y proyectos respectivos autorizados debidamente; que la contratación se sujetó a la normativa técnica y jurídica; que los costos fueron acordes con los bienes, servicios o volúmenes de obra ejecutada y con el tipo y calidad de material utilizado y que coincidieron con los precios autorizados, y que las obras se ejecutaron y entregaron conforme a lo previsto.

e) Forenses.

Consisten en el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias en la fiscalización superior para detectar presuntos ilícitos, y documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes para promover las acciones legales procedentes.

f) Deuda Pública.

Se enfocan en revisar el endeudamiento y el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, con un enfoque amplio que incluya: la sostenibilidad y el balance estructural; el proceso de colocación y contratación; la amortización, el servicio de la deuda y su costo; reestructuración, canje y refinanciamiento, así como todos los demás elementos relevantes que comprende su planeación, evaluación de riesgo, portafolio, mercados, instrumentos utilizados, plazos, etc. Asimismo, que los recursos obtenidos por medio de financiamientos se contrataron, captaron y registraron de acuerdo con la legislación y normativa administrativa aplicable.

g) Registros Contables.

Consisten en revisar que las operaciones se registraron con base en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la normativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable y que están soportadas en la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente, la cual debe satisfacer los requisitos legales, normativos y administrativos.

h) Postura Fiscal.

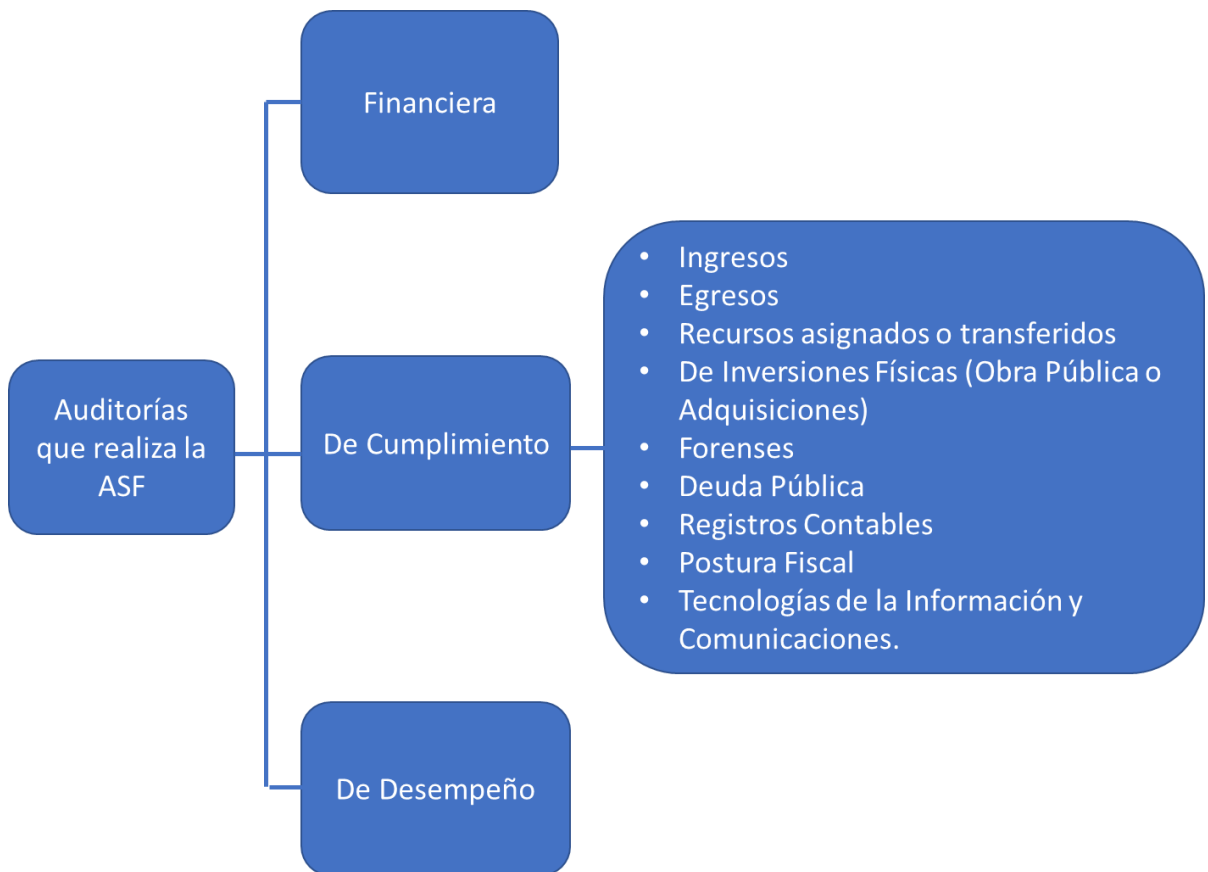
Examinan el cumplimiento de la normativa en relación con los riesgos más relevantes para las finanzas públicas, los indicadores, variables y métodos de cálculo aplicados en las estimaciones y proyecciones para determinar los balances público, presupuestario y primario, los requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico, la capacidad de financiamiento y el techo de endeudamiento del sector público federal, en un marco que asegure la solvencia y sostenibilidad a mediano plazo.

i) Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Se refieren a la revisión de los recursos destinados a la adquisición, desarrollo y mejora de los sistemas tecnológicos, así como la infraestructura que los soporta, con el propósito de verificar que se ajustaron al presupuesto aprobado, al fin establecido y cumplan con la normativa que los regula, así como de comprobar su aprovechamiento y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos conforme a las disposiciones legales aplicables.

Finalmente, las auditorías de desempeño verifican la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales y de la administración pública, que se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que dicho cumplimiento está correlacionado con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

Figura 2. Tipos de auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación



Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación realiza el proceso de fiscalización a través de las etapas de planeación, desarrollo y seguimiento, como se describen a continuación:

a) Planeación.

La planeación para la fiscalización de la Cuenta Pública se refiere al conjunto de actividades en las que se identifican y seleccionan los posibles sujetos susceptibles de fiscalización para generar las propuestas de auditoría a fin de integrar el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF). Una vez aprobado el PAAF, es publicado en el Diario Oficial de la Federación.

b) Desarrollo.

El proceso de desarrollo se compone de tres subprocesos: la programación de la auditoría, su ejecución y la elaboración y presentación del Informe de Auditoría. La programación de la auditoría incluye el programa de las actividades de auditoría; la definición de los procedimientos de auditoría y la elaboración de la orden de auditoría. La ejecución se relaciona con las actividades de la formalización e inicio de los trabajos de auditoría, la aplicación de los procedimientos y obtención de resultados, la supervisión, la presentación de resultados y el cierre de la auditoría. El tercer subproceso se refiere a la elaboración del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y de los Informes de Auditoría de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que la Auditoría Superior de la Federación rinde a la Cámara de Diputados.

c) Seguimiento.

El trabajo de fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación no concluye con la entrega del Informe de la Fiscalización de la Cuenta Pública, sino que contempla el seguimiento a las acciones emitidas.

Este proceso comprende desde la notificación de las observaciones y las acciones generadas como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como la promoción de las acciones por falta de atención o solventación de las entidades fiscalizadas u otras instancias competentes, hasta su conclusión o solventación. En el proceso de seguimiento se elabora el Informe sobre el “Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas”.

Figura 3. Etapas del proceso de fiscalización de la ASF



Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación.

Ahora bien, una vez concluido el proceso de auditoría, la Auditoría Superior de la Federación emite diferentes tipos de acciones derivadas de dicho proceso. De conformidad con el artículo 17 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, *la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de formular recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y promover las responsabilidades administrativas, ante la autoridad substanciadora de la misma Auditoría Superior de la Federación, para que ésta, de considerarlo procedente, turne y presente el expediente, ante el Tribunal o, en el caso de no graves, ante el órgano interno de control.* (LFRCF, Art. 17, frs. XV y XVI)

Las acciones que emite directamente la Auditoría Superior de la Federación son las siguientes:

a) Recomendación.

La recomendación implica la propuesta de sugerencias de carácter preventivo para fortalecer los procesos administrativos del sistema de control interno implantado en las entidades y mejorar la gestión gubernamental.

b) Recomendación al Desempeño.

La recomendación al desempeño implica también una acción de carácter preventivo la cual consiste en emitir sugerencias para fortalecer el desempeño y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas, encaminándolas a la elaboración, adecuación, revisión y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión.

c) Solicitud de Aclaración.

En las solicitudes de aclaración formuladas por la Auditoría Superior de la Federación se solicita al ente documentar, respaldar y comprobar operaciones y montos observados que no fueron justificados o comprobados durante el proceso de auditoría. Cuando los entes fiscalizados no atienden este tipo de acción, se formula un pliego de observaciones.

d) Pliego de Observaciones.

Este tipo de acción se considera de tipo correctiva, y se refiere a observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, así como una presunta responsabilidad de infractores en cantidad monetaria. Cuando los Pliegos de Observaciones no son solventados por los entes, dicha acción se encamina para el inicio de un procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria hacia los servidores públicos o particulares, identificados como presuntos responsables.

Por otro lado, las acciones que promueve la Auditoría Superior de la Federación hacia otras instancias corresponden a las siguientes (Auditoría Superior de la Federación, S.F., pp. 15-16):

a) Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

Esta acción es considerada como de carácter correctivo. En los casos en los que derivado del proceso de auditoría se detecte una posible evasión fiscal, se emite una Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal con la cual se informa del asunto a la autoridad tributaria competente para que este actúe en el ámbito de sus atribuciones.

b) Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Es una acción correctiva mediante la cual se denuncia al infractor ante las instancias internas de control competentes cuando los servidores públicos incumplen disposiciones legales y normativas en el desempeño de sus funciones.

c) Denuncia de Hechos.

Es una acción de tipo correctiva mediante la cual la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de presentar Denuncias de Hechos ante el Ministerio Público, que implican responsabilidad penal por presumirse la comisión de un delito en los términos de ley.

Cuadro 9. Acciones que promueve la Auditoría Superior de la Federación			
Descripción	Tipo de acción	Carácter	Descripción
Acciones que emite directamente la Auditoría Superior de la Federación	Recomendación	Preventiva	Para fortalecer los procesos administrativos del sistema de control interno y mejorar la gestión gubernamental.
	Recomendación al Desempeño	Preventiva	Sugerencias para fortalecer el desempeño y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas.
	Solicitud de Aclaración	Preventiva	Para documentar, respaldar y comprobar operaciones y montos observados que no fueron justificados o comprobados
	Pliego de Observaciones	Correctiva	Observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal
Acciones que promueve la Auditoría Superior de la Federación hacia otras instancias	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	Correctiva	Cuando se detecte una posible evasión fiscal
	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	Correctiva	Denuncia ante las instancias internas de control cuando los servidores públicos incumplen disposiciones legales y normativas.
	Denuncia de Hechos	Correctiva	Implican responsabilidad penal por presumirse la comisión de un delito.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación.

Bajo este marco, en el siguiente capítulo se realiza un análisis de los resultados de la fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), a fin de constatar de forma práctica los puntos teóricos y jurídicos hasta ahora planteados y verificar si la gestión y el uso de los recursos asignados a las entidades federativas, fueron destinados para los objetivos y propósitos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como conocer el panorama en el cual se encuentra el ejercicio y aplicación de los recursos destinados a la educación básica a través de dicho fondo.

Capítulo 3. Análisis de los resultados de la fiscalización al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) 2013-2018.

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) surgió como parte de la descentralización educativa de 1992 y fue creado en 1998 con su incorporación en el capítulo V. “De los Fondos de Aportaciones Federales”³ de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de otorgar recursos a las entidades federativas para financiar el sistema educativo básico.

Se integra con recursos transferidos a los estados, que tienen como objetivo principal financiar las acciones conferidas en materia educativa conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y los convenios suscritos con la Federación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, en donde destacan las siguientes atribuciones estatales: Prestar servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, y especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica; y prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica. Cabe señalar que, en el caso de la Ciudad de México, la Federación es la responsable de la educación básica y de la formación de maestros otorgando recursos a través del ramo 25. (Auditoría Superior de la Federación, 2015)

El 9 de diciembre de 2013 se publica el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se modifica el artículo 25, con el que se reemplaza el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y se crea el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el cual recibe recursos a partir del ejercicio fiscal 2015. En este nuevo fondo la mayor parte de sus recursos ya no son transferidos a las haciendas de las entidades federativas, por lo que se centraliza la administración de la nómina de maestros que fueron transferidos a los Estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el año 1992 y a partir de 2015 es pagada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la validación de la

³ Las aportaciones federales son los recursos económicos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Secretaría de Educación Pública.

Con este nuevo mecanismo se buscó hacer más eficiente y transparente el pago de la nómina educativa federal, así como eliminar la doble negociación salarial que se venía realizando en los Estados, formalizar la creación de nuevas plazas con los principios de la Reforma Educativa y corregir el desequilibrio en las finanzas públicas de algunos Estados que se venía dando en los últimos años con la fórmula de distribución de recursos del FAEB.

3.1 Asignaciones presupuestales al fondo.

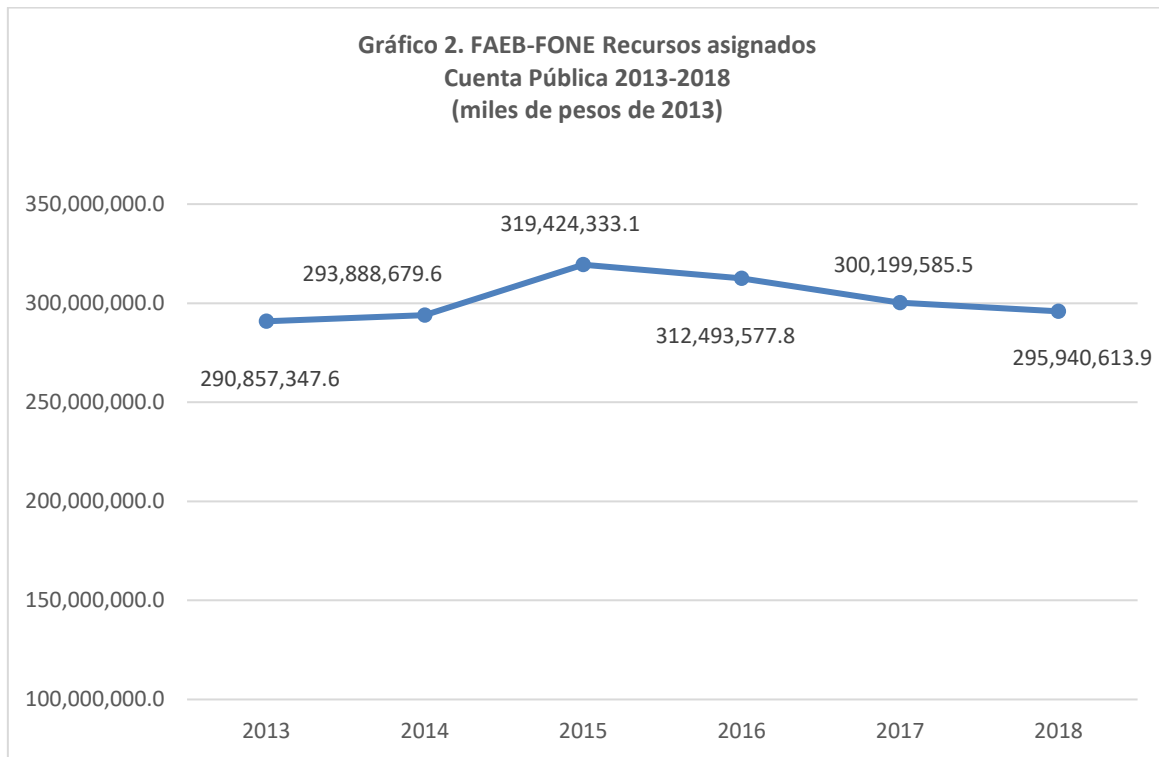
En 2018 los recursos ejercidos a nivel nacional en la función educación fueron de 735,315,078.1 miles de pesos, de los cuales, el FONE representó el 51.1 por ciento, con un monto de 375,683,617.6 miles de pesos, lo que demuestra su importancia estratégica y financiera en la política educativa, tal como se observa a continuación:

Cuadro 10. Recursos ejercidos en la función educación por ente, ramo o fondo y subfunción en el ejercicio fiscal 2018 (miles de pesos)		
Descripción del ente, ramo o fondo	Recurso ejercido	Porcentaje
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,207,089.5	0.2
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	1,207,089.5	
Secretaría de Defensa Nacional	2,961,846.4	0.4
Educación Básica	182,178.3	
Educación Media Superior	710,386.6	
Educación Superior	2,069,281.6	
Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural)	4,236,739.1	0.6
Educación Media Superior	893,432.7	
Educación Superior	1,822,232.2	
Posgrado	1,521,074.2	
Secretaría Educación Pública	292,549,580.9	39.8
Educación Básica	40,144,145.1	
Educación Media Superior	90,332,173.7	
Educación Superior	115,563,786.2	
Posgrado	6,338,532.0	
Educación para Adultos	3,078,808.2	
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	37,092,135.6	
Secretaría de Marina	1,977,140.0	0.3
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	1,977,140.0	
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	37,397,034.5	5.1
Educación Básica	35,661,147.4	
Educación Superior	1,226,751.6	
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	509,135.5	
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	394,985,647.7	
Educación Básica	383,810,252.5	
FAM (Infraestructura Educativa Básica)	8,126,634.9	1.1
FONE	375,683,617.6	51.1
Educación Media Superior	5,097,376.1	0.7
Educación Superior	3,966,081.6	0.5

Educación para Adultos	2,111,937.5	0.3
Total	735,315,078.1	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

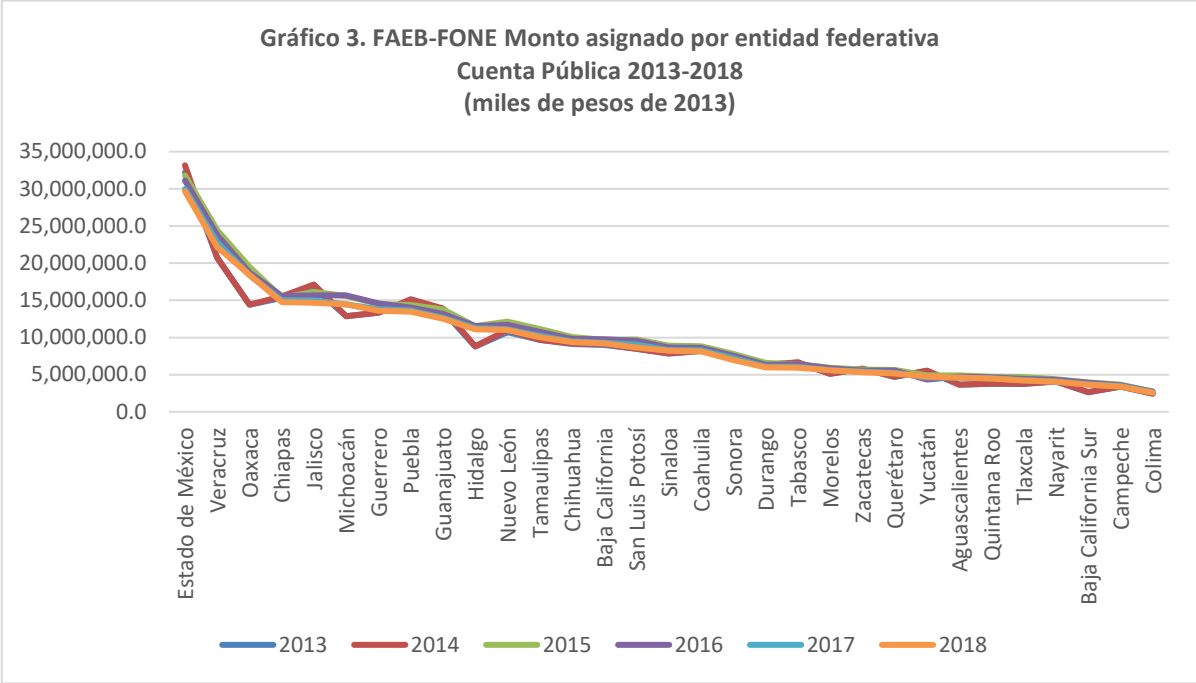
El fondo se constituye por recursos federales, los cuales son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el periodo 2013-2018 se observa un incremento del 1.7 por ciento, al pasar de 290,857,347.6 miles de pesos en la Cuenta Pública 2013 a 295,940,613.9 miles de pesos en la Cuenta Pública 2018, lo que significó un monto de 5,083,266.3 miles de pesos más que en 2013, como se presenta a continuación:



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

Los recursos asignados por medio del FONE se han incrementado gradualmente; sin embargo, se observa una concentración de recursos en determinados estados. En la Cuenta Pública 2018, nueve entidades federativas concentraron el 51.9% con 153,739,157.2 miles de pesos de los recursos destinados al fondo. Las entidades federativas de Estado de México, Veracruz y Oaxaca han sido los estados con un mayor monto asignado en las cuentas públicas

2013-2018, respectivamente, como se observa a continuación:



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

Las entidades federativas que presentan un menor monto asignado en 2018 fueron Colima, Campeche y Baja California Sur con 2,566,481.4 miles de pesos, 3,377,061.4 miles de pesos y 3,648,706.6 miles de pesos, respectivamente.

Cuadro 11. FAEB-FONE Recursos asignados Cuenta Pública 2013-2018 (miles de pesos de 2013)						
Entidad federativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Estado de México	32,202,012.2	33,165,674.0	31,796,054.7	31,114,957.1	29,973,175.8	29,661,444.1
Veracruz	20,738,881.8	20,680,168.7	24,441,673.4	23,763,125.9	22,803,974.7	22,163,277.4
Oaxaca	14,401,140.3	14,430,068.2	19,485,027.2	18,699,481.7	18,366,409.9	18,427,619.2
Chiapas	15,309,881.1	15,512,582.2	15,372,668.9	15,579,117.9	15,006,946.1	14,761,149.4
Jalisco	16,707,702.9	17,120,466.2	16,129,307.8	15,648,762.4	14,984,549.6	14,676,815.7
Michoacán	12,855,096.3	12,859,276.2	15,566,578.9	15,665,590.3	14,441,691.7	14,462,652.4
Guerrero	13,325,256.9	13,329,692.2	14,489,592.6	14,584,923.7	13,806,605.2	13,603,748.6
Puebla	14,805,341.3	15,166,138.8	14,369,840.8	14,026,438.0	13,657,749.8	13,471,955.3
Guanajuato	13,573,084.0	13,915,831.1	13,786,200.3	13,169,376.0	12,648,585.6	12,510,495.1
Hidalgo	8,796,057.5	8,805,712.7	11,549,468.5	11,542,117.8	11,259,208.1	11,083,890.1
Nuevo León	10,727,587.4	11,011,332.8	12,112,971.9	11,706,648.3	11,119,658.6	10,998,129.0
Tamaulipas	9,682,691.7	9,658,656.7	11,135,595.4	10,747,763.5	10,237,701.9	10,022,823.1
Chihuahua	9,107,788.5	9,191,445.0	10,088,087.3	9,797,740.2	9,460,956.1	9,389,782.8
Baja California	8,972,256.9	9,103,803.9	9,658,282.8	9,765,304.0	9,283,070.2	9,184,806.9
San Luis Potosí	8,476,541.7	8,480,895.1	9,715,098.6	9,555,015.3	9,027,667.9	8,647,039.8
Sinaloa	7,827,007.8	7,872,072.8	8,916,967.6	8,646,156.7	8,298,046.7	8,210,068.4
Coahuila	8,183,688.1	8,199,817.1	8,827,322.4	8,610,819.5	8,322,451.8	8,141,355.8
Sonora	7,359,452.5	7,417,129.6	7,775,255.3	7,519,049.5	7,212,277.5	6,950,211.7
Durango	6,319,728.0	6,318,715.7	6,562,706.8	6,341,698.1	6,049,070.7	5,974,829.2
Tabasco	6,619,553.1	6,645,868.8	6,421,883.2	6,403,472.2	6,062,805.9	5,924,975.7
Morelos	5,099,062.2	5,101,128.4	5,933,012.7	5,846,134.0	5,594,069.6	5,573,145.1
Zacatecas	5,814,809.2	5,810,021.0	5,694,165.3	5,535,295.2	5,405,301.7	5,324,766.6
Querétaro	4,676,670.8	4,748,597.0	5,630,693.2	5,530,466.6	5,259,927.5	5,139,958.4
Yucatán	5,504,189.1	5,525,970.2	4,903,391.4	4,325,800.3	4,652,967.3	4,718,745.2
Aguascalientes	3,671,696.4	3,674,616.7	4,913,601.2	4,741,879.0	4,595,264.4	4,601,282.1
Quintana Roo	3,782,218.6	3,773,191.1	4,746,921.6	4,648,872.0	4,518,410.4	4,472,688.8
Tlaxcala	3,748,070.8	3,771,960.4	4,687,146.1	4,449,070.1	4,276,893.0	4,224,638.0
Nayarit	4,103,720.2	4,094,525.6	4,395,563.4	4,312,379.4	4,104,204.0	4,026,070.6
Baja California Sur	2,626,178.5	2,668,270.1	3,935,359.2	3,913,256.7	3,688,736.7	3,648,706.6
Campeche	3,391,450.9	3,387,216.9	3,660,631.7	3,587,802.1	3,472,652.8	3,377,061.4
Colima	2,448,530.9	2,447,834.4	2,723,262.7	2,715,064.3	2,608,554.2	2,566,481.4
Total	290,857,347.6	293,888,679.6	319,424,333.1	312,493,577.8	300,199,585.5	295,940,613.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

3.2 Conceptos de aplicación de los recursos del fondo.

Este fondo se destina fundamentalmente a gasto corriente, en particular a pagar los salarios del magisterio. En 2014 estados como Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas destinaron prácticamente el 100.0 por ciento de los recursos asignados del FAEB en gasto corriente; a nivel nacional 99.7 por ciento del gasto total

corresponde a gasto corriente, 95.7 por ciento es gasto de nómina y únicamente el 0.3 por ciento se destinó a gasto de inversión.

Cuadro 12. Proporción del Gasto del FAEB por entidad federativa en 2014 (Clasificación Económica)					
Entidad	Gasto Corriente			Gasto de Inversión	Gasto Total
	Servicios Personales	Otros	Total		
Aguascalientes	96.3	3.2	99.6	0.4	100.0
Baja California	87.7	11.4	99.1	0.9	100.0
Baja California Sur	90.7	7.7	98.4	1.6	100.0
Campeche	97.1	2.6	99.7	0.3	100.0
Coahuila	94.0	5.5	99.4	0.6	100.0
Colima	94.3	4.8	99.2	0.8	100.0
Chiapas	97.3	2.7	99.9	0.1	100.0
Chihuahua	96.9	3.0	99.9	0.1	100.0
Durango	97.2	2.6	99.9	0.1	100.0
Guanajuato	98.3	1.6	99.9	0.1	100.0
Guerrero	96.8	3.1	99.9	0.1	100.0
Hidalgo	98.2	1.7	99.9	0.1	100.0
Jalisco	96.7	3.2	99.9	0.1	100.0
Estado de México	91.0	8.4	99.3	0.7	100.0
Michoacán	97.6	2.3	99.9	0.1	100.0
Morelos	97.7	2.2	99.9	0.1	100.0
Nayarit	96.9	2.9	99.7	0.3	100.0
Nuevo León	91.2	8.7	99.9	0.1	100.0
Oaxaca	95.6	3.9	99.5	0.5	100.0
Puebla	96.1	3.5	99.6	0.4	100.0
Querétaro	98.0	1.9	99.9	0.1	100.0
Quintana Roo	96.9	2.8	99.7	0.3	100.0
San Luis Potosí	97.9	2.0	99.9	0.1	100.0
Sinaloa	97.7	2.2	99.9	0.1	100.0
Sonora	96.3	3.6	99.9	0.1	100.0
Tabasco	97.8	2.1	99.9	0.1	100.0
Tamaulipas	95.8	3.7	99.5	0.5	100.0
Tlaxcala	96.5	3.2	99.8	0.2	100.0
Veracruz	98.2	1.7	99.9	0.1	100.0
Yucatán	97.6	2.2	99.9	0.1	100.0
Zacatecas	96.9	3.0	99.9	0.1	100.0
Total	95.7	4.0	99.7	0.3	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2014.

A partir de 2015, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) se clasificó en los siguientes rubros (Auditoría Superior de la Federación, 2019, p. 12):

Recursos que son pagados directamente por la Tesorería de la Federación.

a) Servicios personales.

Corresponde al pago del personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, las cuales se encuentran registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa administrado por la Secretaría

de Educación Pública.

Recursos que son transferidos a las haciendas públicas estatales de las entidades federativas.

a) Fondo de compensación.

Son recursos adicionales a las entidades federativas, los cuales se destinan exclusivamente para cumplir con las atribuciones de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

b) Gastos de operación.

Recursos con el propósito de apoyar a las entidades federativas para cubrir los gastos de operación asociados al cumplimiento de las atribuciones que tienen asignadas en materia de educación básica y normal, específicamente para el desarrollo de las acciones relativas a la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica, incluyendo la indígena, y de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, en su caso, al pago de contribuciones locales de las plazas conciliadas.

c) Otros de gasto corriente.

Recursos para las plazas subsidiadas de las entidades federativas.

Para el caso de la Cuenta Pública 2018, del monto total de recursos asignados al FONE, el 91.0 por ciento se destinó al rubro de Servicios Personales, 2.6 por ciento al Fondo de Compensación, 3.5 por ciento a Gastos de Operación y 2.9 por ciento al rubro de Otros de Gasto Corriente; lo cual significa que la mayor parte de los recursos son pagados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Tesorería de la Federación, a diferencia de la forma en cómo se venían administrando los recursos federales destinados a la educación básica a través del FAEB hasta 2014, donde la totalidad de los recursos de dicho fondo eran transferidos y manejados por los estados.

3.3 Análisis de las irregularidades identificadas derivadas de los resultados de la fiscalización del Fondo.

Las irregularidades detectadas en la aplicación del gasto público educativo federal de nivel básico pueden entenderse como un fenómeno de corrupción al corresponder a dinero cuyo uso no ha podido comprobarse o ha sido destinado a erogaciones que violan algún tipo de normativa, por lo que reducen la capacidad del Estado para distribuir el gasto y cumplir los

objetivos para los cuales son asignados.

La Auditoría Superior de la Federación ha fiscalizado un monto total de recursos de 1,812,804,137.5 miles de pesos correspondientes al fondo en el periodo 2013-2018 (2014 corresponde al último año en que se asignaron recursos al FAEB y 2015 es el primer año del FONE), con una muestra de revisión de 1,724,259.959.0 miles de pesos, por lo que se tiene una cobertura de revisión del 95.1 por ciento respecto de total de recursos asignados a las entidades federativas en dicho periodo.

Cuadro 13. Porcentaje de recursos revisados por la ASF 2013-2018 (miles de pesos de 2013)				
Cuenta Pública	Número de revisiones en las entidades federativas	Total de recursos asignados	Muestra revisada	Porcentaje de recursos revisados
2013	31	290,857,347.6	275,413,755.5	94.7
2014	31	293,888,679.6	282,131,501.8	96.0
2015	31	319,424,333.1	289,886,327.0	90.8
2016	31	312,493,577.8	300,492,190.5	96.2
2017	31	300,199,585.5	293,112,021.2	97.6
2018	31	295,940,613.9	283,224,163.1	95.7
Total	186	1,812,804,137.5	1,724,259,959.0	95.1

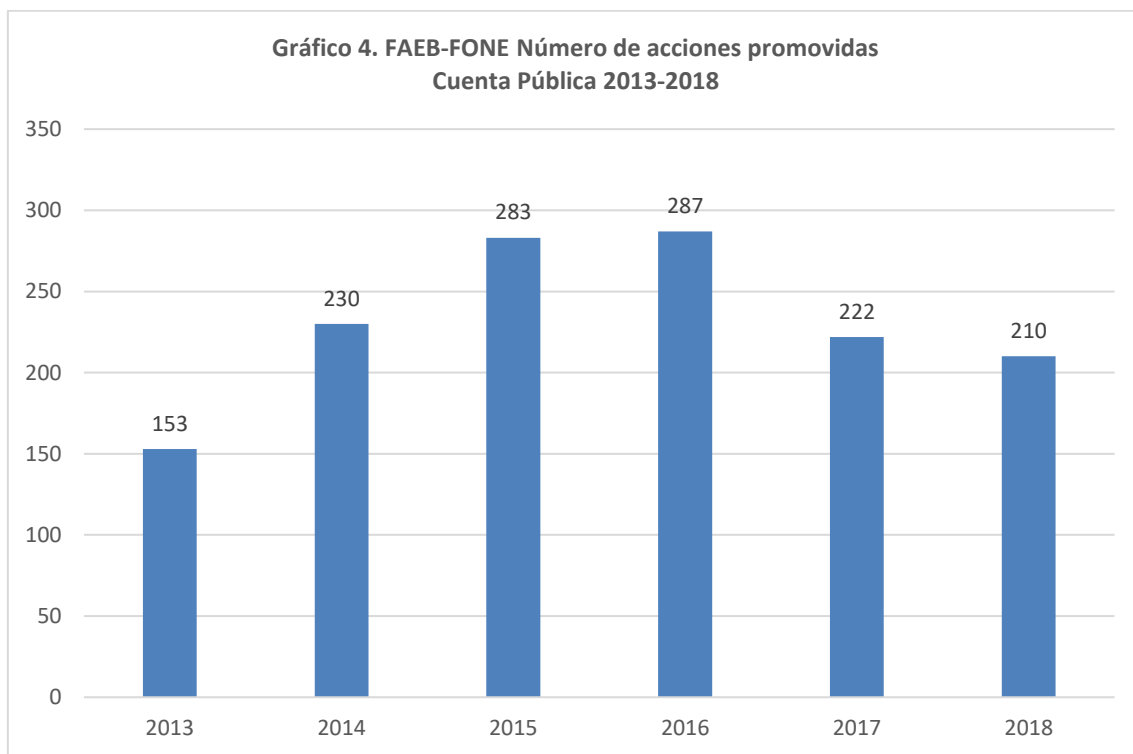
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

Los resultados de la fiscalización realizada por la ASF al fondo presentan una notable incidencia y recurrencia de observaciones, y en ese sentido se identificaron y analizaron las principales observaciones formuladas en los Informes de Resultados en las revisiones practicadas en el periodo 2013-2018.

En la revisión de las cuentas públicas 2013-2018, se promovieron 1,385 acciones al fondo, las cuales se integran por 843 Pliegos de observaciones, 47 Solicitudes de Aclaración, 243 recomendaciones, 223 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 29 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

Cuadro 14. Acciones promovidas por la ASF. Cuenta Pública 2013-2018 (Número)						
Cuenta Pública	Pliego de Observaciones	Solicitud de Aclaración	Recomendación	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	Total
2013	96	8	31	16	2	153
2014	114	38	42	19	17	230
2015	134		76	70	3	283
2016	192		29	62	4	287
2017	165	1	16	40		222
2018	142		49	16	3	210
Total	843	47	243	223	29	1,385

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.



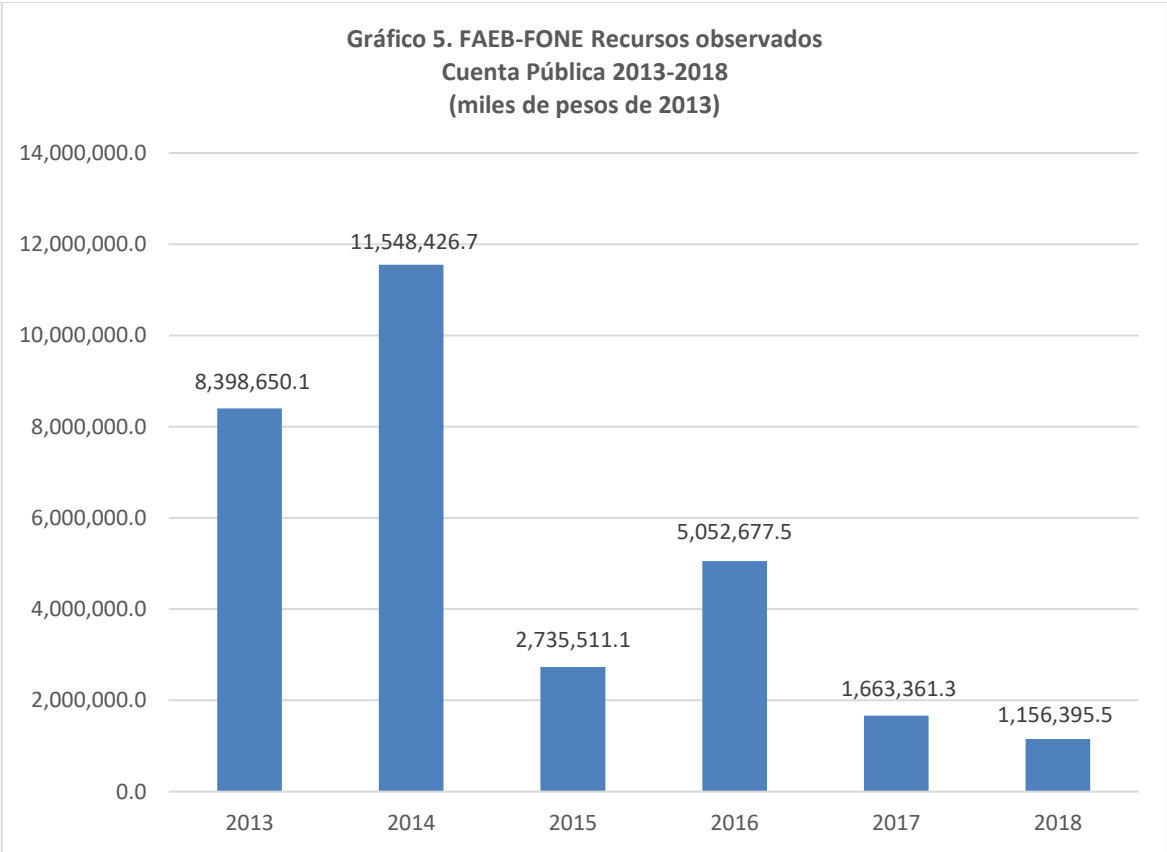
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

Asimismo, se observó que el monto de las irregularidades con impacto económico ascendió a un monto total de 30,555,022.1 miles de pesos, es de resaltar que dicho monto se integra por

irregularidades identificadas con acciones de Pliego de Observaciones o Solicitud de Aclaración, determinadas en los Informes de Resultados.

De acuerdo con lo anterior, en los dos últimos años del FAEB; 2013 y 2014, se observaron recursos por un monto de 8,398,650.1 miles de pesos y 11,548,426.7 miles de pesos, respectivamente; mientras que en los cuatro primeros años del FONE; 2015, 2016, 2017 y 2018 se observaron recursos por un monto de 2,735,511.1 miles de pesos, 5,052,677.5 miles de pesos, 1,663,361.3 miles de pesos y 1,156,395.5 miles de pesos, respectivamente.

Los 30,555,022.1 miles de pesos observados en las cuentas públicas 2013-2018 equivalen al 97.1 por ciento de todos los recursos con los que contó el gobierno del Estado de México durante 2018 correspondientes al FONE.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

La tendencia de la disminución en el monto observado a partir del año 2015 se debe en buena medida a la centralización en la administración de la mayor parte de los recursos a través de la creación del FONE.

En dicho periodo, las irregularidades del fondo se agruparon para efectos del presente análisis en los conceptos siguientes:

Cuadro 14. Montos observados por concepto de la irregularidad Cuenta Pública 2013-2018 (Miles de pesos de 2013)							
Concepto de la irregularidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Recursos de los cuales no se comprobó su aplicación y subejercicios.	2,944,209.3	6,514,810.9	212,370.1	1,143,517.2	137,512.6	7,604.8	10,960,024.9
Gastos de operación y/o pagos de honorarios que no cumplen con los fines del fondo.	758,415.0	1,223,500.1	654,351.6	1,033,290.2	259,294.5	83,186.3	4,012,037.6
Nómina. (Puestos, categorías, prestaciones, compensaciones y pagos en exceso no autorizados)	1,654,935.3	1,873,694.8	17,950.3	246,581.6	71,231.9	127,502.6	3,991,896.5
Recursos transferidos a cuentas bancarias no relacionadas con el fondo.	2,139,834.3	119,686.3	386,060.8	34,914.1	81,428.6	0.0	2,761,924.1
Nómina. (Personal no identificado o no localizado en visitas físicas)	3,131.3	60,424.3	298,316.2	744,383.2	666,596.1	521,579.2	2,294,430.3
Nómina. (Centros de trabajo no financiados con el fondo)	95,734.2	150,568.8	359,162.3	1,126,396.4	87,141.1	261,657.4	2,080,660.2
Erogaciones sin documentación comprobatoria	367,121.8	729,902.4	238,672.1	566,142.2	108,668.0	7,355.0	2,017,861.4
Nómina. (Personal comisionado al sindicato, a otras dependencias y por cargos de elección popular)	435,268.8	683,304.7	568,627.8	143,672.3	31,674.0	25,948.0	1,888,495.5
Nómina (Personal que causó baja o con licencia sin goce de sueldo)	0.0	192,534.5	0.0	13,780.3	219,814.5	103,313.1	529,442.4
Nómina (Personal identificado como deceso)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18,249.1	18,249.1
Total	8,398,650.1	11,548,426.7	2,735,511.1	5,052,677.5	1,663,361.3	1,156,395.5	30,555,022.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

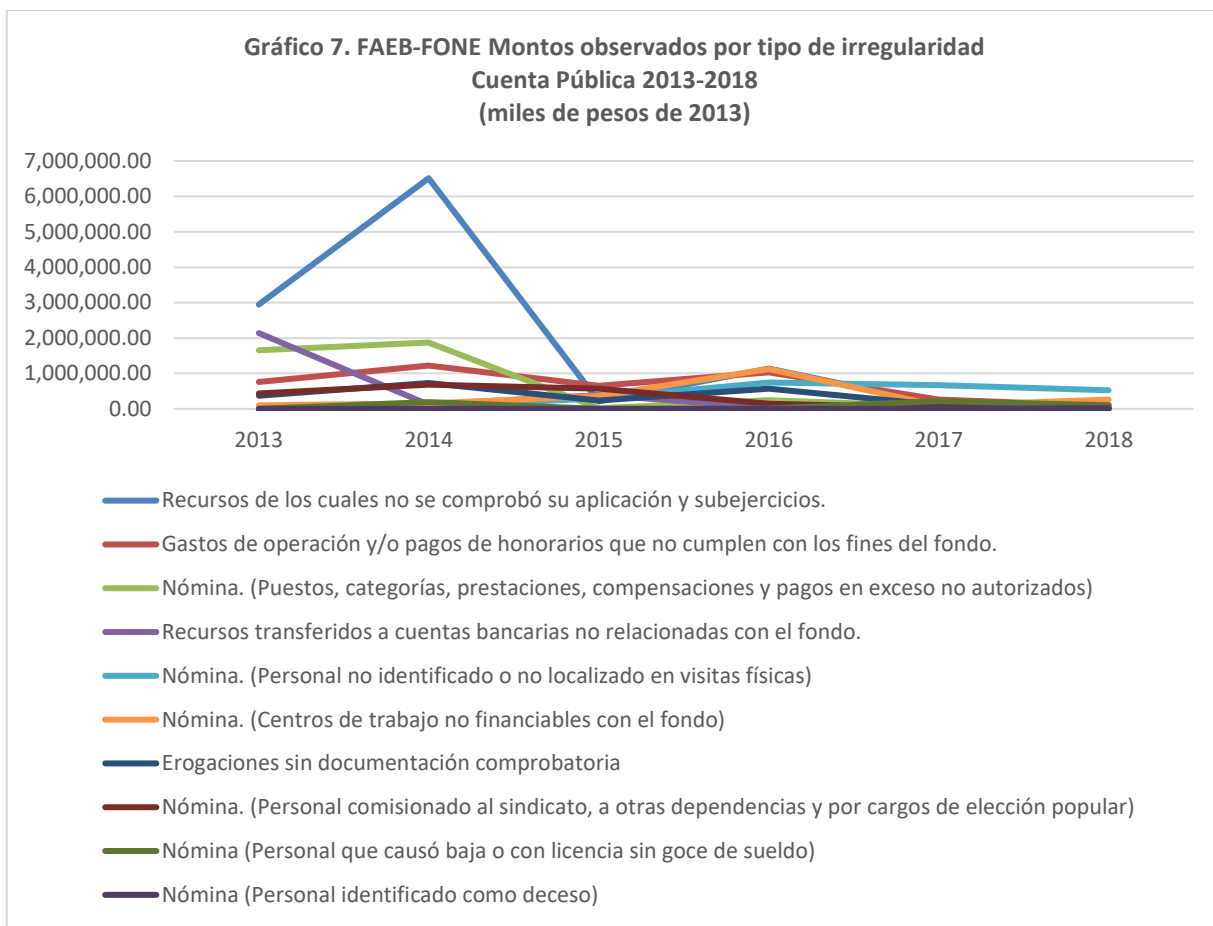
Al respecto, el 62.1 por ciento del monto observado de 2013 a 2018, se concentra en tres principales irregularidades: Recursos de los cuales no se comprobó su aplicación y subejercicios; gastos de operación y/o pagos de honorarios que no cumplen con los fines del fondo; y pagos de nómina correspondientes a puestos, categorías, prestaciones, compensaciones y pagos en exceso no autorizados.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

Al respecto, el 62.1 por ciento del monto observado de 2013 a 2018, se concentra en tres principales irregularidades: Recursos de los cuales no se comprobó su aplicación y subejercicios; gastos de operación y/o pagos de honorarios que no cumplen con los fines del fondo; y pagos de nómina correspondientes a puestos, categorías, prestaciones, compensaciones y pagos en exceso no autorizados.

En el gráfico 7 se aprecia como a partir de la Cuenta Pública 2015, no obstante que existe reincidencia en la mayoría de los conceptos de las irregularidades que se han observado en las revisiones al fondo, existe una clara tendencia a la reducción en la magnitud de los montos observados. El caso de los montos observados por recursos que no fueron erogados y se encuentran pendientes de comprobar pasó de 2,944,209.3 miles de pesos observados en 2013 a 7,604.8 miles de pesos en 2018. Los recursos transferidos a cuentas bancarias no relacionadas con el fondo que en 2013 se observaron 2,139,834.3 miles de pesos y para el año de 2018 ninguna entidad federativa realizó traspaso de recursos a cuentas que no estuvieran vinculadas con los objetivos del fondo. Persisten observaciones vinculadas con el pago categorías y conceptos de nómina no autorizados, personal no identificado, pagos a personal comisionado, dado de baja o que cuenta con licencia sin goce de sueldo y personal identificado como deceso, así como a erogaciones que no cuentan con documentación comprobatoria.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

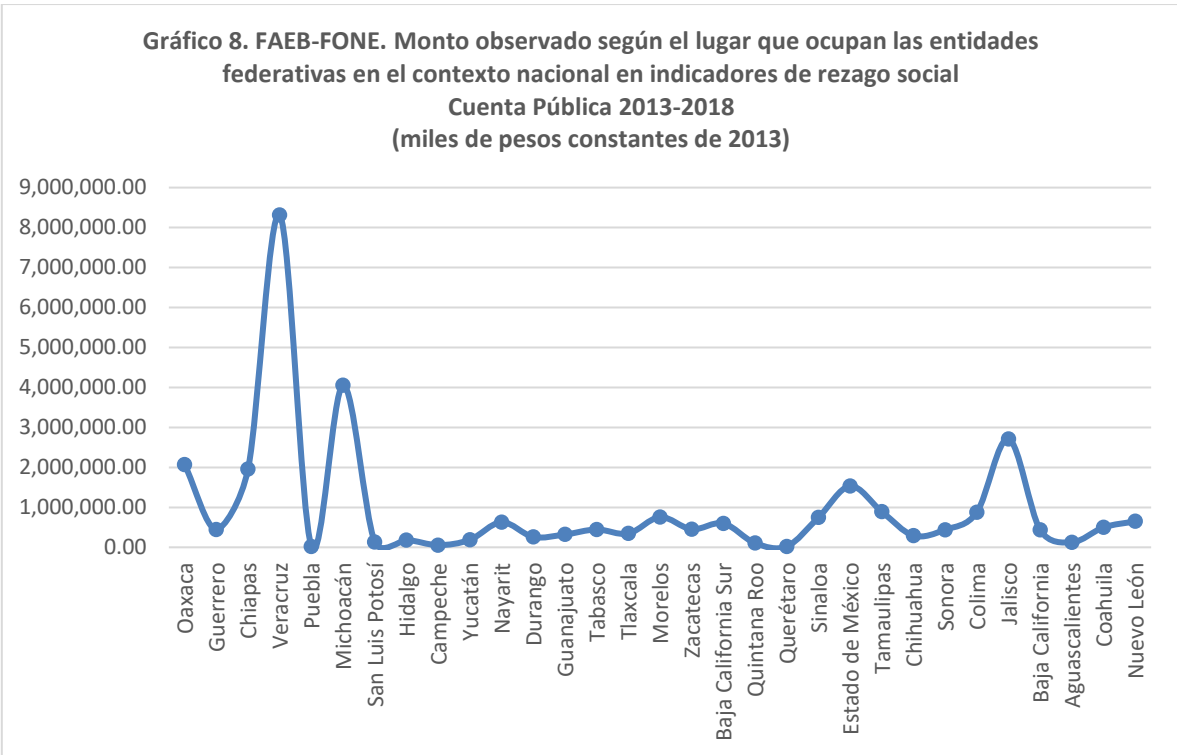
Por entidad federativa, el 62.5 por ciento del monto observado en el mismo periodo, se concentran en tan solo cinco entidades, Veracruz es el estado que tiene el mayor monto observado con 8,312,614.4 miles de pesos, seguido de los estados de Michoacán, Jalisco, Oaxaca y Chiapas con 4,058,744.9 miles de pesos, 2,712,909.7 miles de pesos, 2,065,536.9 miles de pesos y 1,960,798.1 miles de pesos, respectivamente. Es de señalar que las irregularidades se concentran en estados con un alto grado de rezago social: Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Michoacán. Por el contrario, los estados de Puebla, Querétaro y Campeche son las entidades con el menor monto observado correspondiéndoles 19,717.8 miles de pesos, 21,683.0 miles de pesos y 54,614.9 miles de pesos, respectivamente, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 15. Montos observados según el nivel de rezago social de las entidades federativas
Cuenta Pública 2013-2018
(miles de pesos constantes de 2013)**

Entidad Federativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Veracruz	2,295,426.4	4,962,517.6	450,401.6	444,934.0	102,470.8	56,864.1	8,312,614.4
Michoacán	2,467,638.0	874,205.5	101,639.2	444,456.6	153,307.1	17,498.4	4,058,744.9
Jalisco	197,046.3	1,760,985.1	126,490.4	304,471.7	71,687.6	252,228.7	2,712,909.7
Oaxaca	313,145.4	1,071,479.4	86,157.3	285,827.4	249,558.2	59,369.2	2,065,536.9
Chiapas	973,308.8	442,494.4	219,286.7	176,406.8	127,201.9	22,099.4	1,960,798.1
Estado de México	664,662.3	0.0	133,834.5	602,036.1	131,371.6	189.5	1,532,094.0
Tamaulipas	0.0	405,267.0	77,802.9	343,681.9	49,351.9	15,617.8	891,721.5
Colima	420,430.7	115,337.1	91,574.2	130,551.9	104,722.8	15,467.8	878,084.4
Morelos	112,633.4	482,703.8	36,031.4	56,596.4	36,702.6	32,224.9	756,892.5
Sinaloa	336,063.2	516.9	41,145.2	192,968.7	175,726.1	0.0	746,420.0
Nuevo León	0.0	4,824.9	59,925.0	550,237.4	25,983.2	9,151.4	650,121.9
Nayarit	31,646.7	32,945.1	90,948.4	191,514.8	6,551.6	275,638.6	629,245.3
Baja California Sur	77,312.2	318,908.5	58,589.3	43,705.1	98,635.4	1,635.2	598,785.6
Coahuila	0.0	163,854.8	266,059.7	9,108.5	4,898.2	54,953.9	498,875.1
Zacatecas	254,324.7	110,753.8	36,437.8	17,832.4	11,055.0	20,513.6	450,917.3
Tabasco	173,721.4	196,726.6	213.9	67,138.4	6,778.7	1,706.5	446,285.5
Guerrero	0.0	8,741.4	60,826.0	341,943.3	31,418.5	2,033.9	444,963.1
Sonora	388.6	150,569.3	164,273.7	119,882.6	4,507.0	468.2	440,089.4
Baja California	0.0	0.0	103,672.6	285,623.2	23,382.4	21,510.4	434,188.7
Tlaxcala	0.0	37,043.2	49,501.9	131,873.2	97,981.2	27,801.6	344,201.1
Guanajuato	28,178.8	202,536.9	15,223.4	2,563.5	38,504.1	33,858.3	320,865.0
Chihuahua	0.0	0.0	120,308.3	91,348.0	16,331.2	65,985.3	293,972.8
Durango	46,896.4	71,815.5	81,241.7	33,071.0	15,058.7	11,144.0	259,227.2
Yucatán	0.0	16,008.1	27,264.9	27,882.2	24,442.5	92,279.0	187,876.7
Hidalgo	0.0	19,250.9	99,233.1	64,868.6	252.5	0.0	183,605.1
San Luis Potosí	0.0	0.0	67,259.7	51,140.4	9,745.2	1,310.9	129,456.1
Aguascalientes	0.0	0.0	39,781.3	22,355.8	11,325.4	52,500.8	125,963.2
Quintana Roo	0.0	80,689.2	7,301.0	9,107.9	7,452.5	0.0	104,550.7
Campeche	5,826.8	18,251.7	4,429.0	2,462.8	17,812.6	5,832.1	54,614.9
Querétaro	0.0	0.0	18,657.2	3,025.9	0.0	0.0	21,683.0
Puebla	0.0	0.0	0.0	4,061.2	9,144.8	6,511.9	19,717.8
Total	8,398,650.1	11,548,426.7	2,735,511.1	5,052,677.5	1,663,361.3	1,156,395.5	30,555,022.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018.

Las entidades federativas con menor rezago social a nivel nacional corresponden a los estados de Nuevo León, seguido de Coahuila, Aguascalientes y Baja California, los que en su conjunto tuvieron un monto observado en el periodo 2013-2018 de 1,709,178.8 miles de pesos, lo que representa el 5.6 por ciento del monto total observado en el fondo en dicho periodo.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-2018 e índice de rezago social por entidad federativa 2015 del CONEVAL.

El manejo inadecuado de los recursos públicos impide que el gobierno pueda utilizar eficientemente las principales herramientas que tiene para mejorar la calidad educativa. La Auditoría Superior de la Federación busca recuperar los montos observados en los Informes de Auditoría durante la etapa de seguimiento, pero en muchas ocasiones, no existen procesos administrativos o penales abiertos. La ASF inicia los procedimientos resarcitorios y presenta las denuncias de hechos ante el ministerio público, que implican la responsabilidad penal por presumirse el haber cometido algún delito. Ahora bien, sin importar que se presenten cargos o no, hay recursos que muchas veces ya no se recuperan.

Conclusiones

Dentro del gasto público federal destinado a la educación, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo ha tenido un papel relevante en el financiamiento del sistema de educación básica. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación ha puesto especial atención en la fiscalización de los recursos asignados a dicho fondo con el fin de contribuir a un mejor logro de sus objetivos.

El objetivo principal de esta investigación fue realizar un análisis de las principales irregularidades determinadas en los Informes de Auditoría del FONE derivados de la revisión a la Cuenta Pública en el periodo 2013-2018 e identificar cuáles son las entidades federativas con mayor número de incumplimientos.

Como objetivos secundarios se consideró relevante conocer las asignaciones presupuestales que ha tenido el gasto público en educación básica en las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); asimismo, describir el marco normativo sobre el cual se fundamenta el proceso de revisión implementado por la Auditoría Superior de la Federación.

Bajo ese marco, en el capítulo 1 se realizó una revisión de los principales aspectos teóricos del gasto público en educación; la conceptualización del gasto público; y la estructura y evolución del gasto federal en educación básica. Se conoció que los recursos asignados al sector educativo es uno de los rubros dentro del presupuesto que tiene especial atención, ya que, desde el punto de vista económico, si bien la educación no es un bien público puro, si es un bien público que genera externalidades positivas, como lo es incentivar el desarrollo económico y mejorar la productividad de un país. En México, a pesar de que en las últimas décadas el gasto destinado a la educación ha ido aumentando, no ha logrado los mejores resultados en materia educativa, ya que la estructura del gasto presenta un problema fundamental: la mayor parte del gasto es destinado a gasto corriente y se deja de lado el gasto en inversión educativa.

En el capítulo 2 se describió el papel de la Auditoría Superior de la Federación en el proceso de revisión y fiscalización del gasto público. Año con año, los entes públicos están obligados a rendir cuentas respecto del ejercicio de los recursos públicos que son administrados. Los informes y documentos mediante los cuales realizan la rendición de cuentas son a través de la Cuenta Pública. La Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, por mandato constitucional está encargado de verificar que los recursos

federales asignados a los diversos entes sean ejercidos conforme la legislación y normativa que los rige, a través de auditorías y procesos revisión de la Cuenta Pública. Una vez concluidos los procesos de revisión, dicho órgano de fiscalización superior emite diferentes tipos de acciones derivadas de las irregularidades determinadas. Las acciones que cobran mayor relevancia son los denominados Pliegos de Observaciones, ya que son acciones de carácter económico y conllevan un presunto daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal y una presunta responsabilidad en cantidad monetaria por parte de los servidores públicos responsables del ejercicio del gasto.

La investigación concluye con el análisis de las asignaciones presupuestales específicamente del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) identificando una concentración de recursos asignados en determinadas entidades federativas como lo son Estado de México, Veracruz y Oaxaca; asimismo, se conoció que los recursos del fondo están destinados prácticamente al pago de la nómina magisterial, lo que provoca que no quede dinero para infraestructura, materiales educativos o capacitación para profesores. Se identificó también que los montos mayores observados están concentrados en estados con un alto grado de rezago social: Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Michoacán.

Los resultados que se obtuvieron fueron relevantes ya que permitieron confirmar la hipótesis de trabajo al constatar que las irregularidades que han sido observadas año con año, corresponden fundamentalmente al pago categorías y conceptos de nómina no autorizados, personal no identificado o no localizado, pagos a personal comisionado, dado de baja o que cuenta con licencia sin goce de sueldo y personal identificado como deceso, aunado a erogaciones que no cuentan con documentación comprobatoria, traspasos de recursos a cuentas bancarias no relacionadas con el fondo y recursos que no fueron erogados y se encuentran pendientes de comprobar o en su caso, pendientes de reintegrar a la Tesorería de la Federación; lo anterior, al margen de las reformas legislativas que dieron paso a la transición del FAEB al FONE en el año de 2015, que si bien propiciaron que los montos observados derivados de las irregularidades hayan disminuido significativamente, los procesos de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación deberán ser fortalecidos a manera de coadyuvar para que los recursos sean aplicados en forma total conforme los objetivos para los cuales fue creado el fondo.

Lo anterior se confirmó mediante el análisis y clasificación de los principales conceptos y montos observados, así como de la identificación y cuantificación de las acciones con carácter preventivo y correctivo emitidas en los Informes de Auditoría del Fondo de Aportaciones para

la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) derivados de la revisión a las Cuentas Públicas del periodo de 2013 a 2018 de cada una de las entidades federativas del país, publicados por la Auditoría Superior de la Federación.

Como se mencionó al principio de la investigación el análisis se centró en la evaluación de los recursos que fueron auditados y observados publicados en los Informes Individuales del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas en el periodo de estudio, por lo que no consideraron montos observados que fueron aclarados en el transcurso o al cierre de las revisiones. Asimismo, tampoco considera montos que, en su caso hayan sido aclarados por las entidades fiscalizadas posteriores a la publicación de los Informes; por lo que se considera importante que en nuevas investigaciones se aborde el seguimiento a las aclaraciones correspondientes realizadas por parte de las entidades federativas.

Llama especial atención las recientes reformas en esta materia, que dan paso a la realización de procesos de fiscalización por medios electrónicos y a través de herramientas tecnológicas y documentos digitales por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Es a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2020 que se están realizando este tipo de auditorías, mismas que a la fecha se encuentran en desarrollo, por lo que se considera relevante conocer los resultados que deriven de ellas.

De igual forma, resulta interesante un análisis del fondo a la luz de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, particularmente con la implementación de su artículo 17 a partir del ejercicio fiscal de 2017, mediante el cual se obliga a las entidades federativas a cumplir con el ejercicio de los recursos en el periodo de asignación, por lo que se esperaba que en los procesos de fiscalización superior de años recientes, los montos observados por recursos no aplicados o subejercicios sean en menor cuantía, o en su caso, nulos.

Otro punto relevante es la necesidad de que la Auditoría Superior de la Federación se convierta en una dependencia que cuente no solo con facultades para fiscalizar, sino también para sancionar, ya que las leyes vigentes de Coordinación Fiscal; de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, no facultan a dicho órgano de fiscalización superior para sancionar de manera directa a los ejecutores del gasto que incumplan en la correcta administración y el destino de los fondos públicos.

En términos generales, se ofreció un panorama del gasto público federal que se transfiere a las entidades federativas para el financiamiento de la educación básica a través del Fondo de

Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) del Ramo General 33, profundizando en aspectos de revisión y fiscalización superior del gasto, identificando que aunque en menor medida, se siguen registrando deficiencias sobre el ejercicio y destino de los recursos del fondo, lo cual se traduce en poca transparencia en la rendición de cuentas por parte de los estados, por lo que existen retos en la implementación de los procesos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación que coadyuven a mejorar la gestión de los recursos del fondo, y se cumplan con los objetivos primordiales que son proveer de manera eficiente los servicios de educación a la población, así como generar mejores resultados en el logro educativo de los alumnos en el país.

Referencias y fuentes consultadas

Ayala Espino, J. (1997). *Economía Pública, una guía para entender al Estado*. México: UNAM.

Ayala Espino, J. (2001). *La Economía del Sector Público*. México: Facultad de Economía, UNAM.

Auditoría Superior de la Federación (2015). *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Marco de Referencia*. México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación (2019). *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, Marco de Referencia*. México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación (S.F.). *Guía para el Ciudadano ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación*. México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación (2017). *Marco Normativo General para la Fiscalización Superior*. México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación (2013-2014) Informes del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013-2014. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). México: ASF.

Auditoría Superior de la Federación (2015-2018) Informes del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2015-2018. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). México: ASF.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). *Índice de rezago social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal*. México: CONEVAL.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf [30 de mayo de 2021]

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana. (2000). *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sanchez, Fernando. (2001). *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013-2018). *Cifras del Producto Interno Bruto*. Aguascalientes: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Ley de Coordinación Fiscal (2021). México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf [14 de enero de 2021]

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (2009). México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf [12 de abril de 2021]

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2021). México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf [29 de mayo de 2021]

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2021). México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf [29 de mayo de 2021]

Ley General de Contabilidad Gubernamental (2021). México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf [14 de enero de 2021]

Ley General de Educación (2021). México: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf [14 de enero de 2021]

Márquez Jiménez, Alejandro. (2012). *El financiamiento de la educación en México. Problemas y Alternativas* en Perfiles Educativos, Vol.34. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Guzmán Chávez, G. Alenka. (2000). *Las fuentes endógenas del crecimiento económico* en Economía Teoría y Política. Núm. 13. México: Univesidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Economía, Iztapalapa.

OCDE. (2017). *Panorama de la Educación 2017. Indicadores de la OCDE*. España: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Ochoa Hernández, María, Del Toro Chávez, Héctor y Muñoz Castorena, Rodolfo. *Origen y evolución de la contaduría mayor de hacienda en México* en Retos de las ciencias administrativas desde las economías emergentes: Evolución de sociedades, México: Universidad de Guadalajara.

Osornio Corres, Francisco Javier. (1992). *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Presupuesto de Egresos de la Federación (2013-2018). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Salcedo Aquino, Roberto. (2013). La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas: México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Red por la Rendición de Cuentas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013-2018). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995). *Clasificador por Objeto del Gasto*, México.

Stiglitz, J. E. (2003). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch.

Tamez Garza, Silverio y Montesinos Julve, Vicente (2011). *La auditoría como medio de fiscalización de las cuentas públicas mexicanas* en *Innovaciones de Negocios*, vol. 8, núm. 15 México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2016). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México* en *Estudios Políticos*, núm. 38. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Villalobos Monroy, Guadalupe; Pedroza Flores, René. (2009). *Perspectiva de la Teoría del Capital Humano acerca de la Relación entre Educación y Desarrollo Económico* en *Tiempo de Educar*, vol. 10, núm. 20. México: Universidad Autónoma del Estado de México.