



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA
Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE
LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN, CONTROL Y
FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL
MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTAN:

MARÍA DE LOS ÁNGELES DELGADILLO SANTILLÁN

NORA ELAINE SÁNCHEZ VERGARA



DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. ÁNGEL ÁVILA RAMÍREZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

NOVIEMBRE DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

México, D.F., a 9 de agosto de 2004.

Lic. Fernando del Cueto Charles,
Secretario de Exámenes Profesionales y Servicio Social.
Facultad de Economía.

Presente.

Por este conducto le informo que la Tesis titulada: *Estudio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo General 33, 1998-2003. Una evaluación de los procesos de planeación, ejecución, control y fiscalización de los recursos del Fondo, en el marco del Federalismo Mexicano*, que de manera conjunta presenta la alumna María de los Ángeles Delgadillo Santillán, con número de cuenta 9218975-9, ha sido concluida satisfactoriamente.

Por lo tanto, la tesis posee el trabajo y la calidad necesarios para ser presentada y defendida en el examen profesional correspondiente.

Agradeciendo su atención, quedo de usted.

Atentamente



Mtro. Ángel Ávila Ramírez



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. MARÍA DE LOS ANGELES DELGADILLO SANTILLÁN**, bajo el siguiente título: **“ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO.”**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

MTRO. ANGEL AVILA RAMÍREZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. MARÍA DE LOS ANGELES DELGADILLO SANTILLÁN**, bajo el siguiente título: **"ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO."**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

MTR. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. MARÍA DE LOS ANGELES DELGADILLO SANTILLÁN**, bajo el siguiente título: **“ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO.”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

MTRO. ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. MARÍA DE LOS ANGELES DELGADILLO SANTILLÁN**, bajo el siguiente título: **“ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO.”**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

MTRO. CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. MARÍA DE LOS ANGELES DELGADILLO SANTILLÁN**, bajo el siguiente título: **"ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO."**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

LIC. ANGEL AVILA MARTÍNEZ.

México, D.F., a 9 de agosto de 2004.

Lic. Fernando del Cueto Charles,
Secretario de Exámenes Profesionales y Servicio Social.
Facultad de Economía.

Presente.

Por este conducto le informo que la Tesis titulada: *Estudio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo General 33, 1998-2003. Una evaluación de los procesos de planeación, ejecución, control y fiscalización de los recursos del Fondo, en el marco del Federalismo Mexicano*, que de manera conjunta presenta la alumna Nora Elaine Sánchez Vergara, con número de cuenta 9237338-7, ha sido concluida satisfactoriamente.

Por lo tanto, la tesis posee el trabajo y la calidad necesarios para ser presentada y defendida en el examen profesional correspondiente.

Agradeciendo su atención, quedo de usted.

Atentamente



Mtro. Ángel Ávila Ramírez



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
PRESENTE.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. NORA ELAINE SÁNCHEZ VERGARA**, bajo el siguiente título: **"ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO."**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. ANGEL ÁVILA MARTÍNEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. NORA ELAINE SÁNCHEZ VERGARA**, bajo el siguiente título: **"ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO."**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

MTRO. ANGEL AVILA RAMÍREZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. NORA ELAINE SÁNCHEZ VERGARA**, bajo el siguiente título: **“ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO.”**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Enrique González Tiburcio', written over a diagonal line.

MTRO. ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. NORA ELAINE SÁNCHEZ VERGARA**, bajo el siguiente título: **"ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO."**en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente



MTRO. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS..



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
PRESENTE.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. NORA ELAINE SÁNCHEZ VERGARA**, bajo el siguiente título: **“ESTUDIO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL DEL RAMO GENERAL 33, 1998-2003. UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EJECUCIÓN CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO.”** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente



MTRO. CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ.

A Dios...
por estar conmigo cada instante de mi vida.

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, y
a la Facultad de Economía...*
*con gratitud por haberme formado y con el compromiso de contribuir con
profesionalismo a construir un México mejor.*

A mis padres y hermanos...
*con inmenso aprecio y agradecimiento, porque su existencia, su apoyo
y su ejemplo de superación constante me han permitido establecer objetivos,
alcanzar metas, superar obstáculos y enfrentar desafíos.*

Gracias a Nora Elaine...
*que mejor que haber compartido contigo la realización de este trabajo,
en cada una de las letras está tu firme esfuerzo.*

Gracias a Ángel Ávila Ramírez...
por la asesoría en la elaboración de esta investigación.

María de los Ángeles

A TÍ MAMITA:

TE DOY GRACIAS POR HABERME DADO LA VIDA, POR FORMARME,
APOYARME, CUIDARME Y AMARME EN TODO MOMENTO.
POR SER MI AMIGA, POR LA TERNURA QUE TE CARACTERIZA, POR TUS CONSEJOS,
TU FORTALEZA Y POR LAS PALABRAS QUE UNA Y OTRA VEZ ME HAN AYUDADO A SALIR ADELANTE.
CON TODO MI CORAZÓNTE AMO!!!

A MI PAPITO ADORADO:

POR SER EL HOMBRE Y PADRE PERFECTO,
POR TU ESFUERZO Y DEDICACIÓN EN GUIAR Y MANTENER NUESTRA FAMILIA UNIDA.
GRACIAS POR CREER EN MÍ, POR APOYARME Y POR SER MI MAYOR EJEMPLO DE SUPERACIÓN Y
FORTALEZA, CON TODA MI ADMIRACIÓN.....TE AMO MUCHO!!!

A MIS QUERIDOS HERMANOS: WALDO, MAIRA Y ANGY

GRACIAS POR SU CARÍÑO, POR LAS ALEGRÍAS Y TRISTEZAS COMPARTIDAS.
AHORA LA VIDA NOS HA LLEVADO POR SENDEROS DISTINTOS, PERO SU BIENESTAR Y FELICIDAD
SERÁN SIEMPRE LOS PRIMEROS EN MIS PENSAMIENTOS.
RECUERDEN SIEMPRE QUE NI LA DISTANCIA, NI EL TIEMPO,
PODRÁN JAMÁS CAMBIAR LO QUE SIENTO
POR USTEDES.....LOS AMO!!!

A TÍ FERNANDO:

MI AMOR INCONDICIONAL, MI COMPAÑERO, MI AMIGO.
GRACIAS POR ENSEÑARME
LO MÁS VALIOSO DE ESTE MUNDO..... EL AMOR.
POR INSPIRARME, APOYARME SIEMPRE, POR ESCUCHARME Y HACERME SABER
QUE SIEMPRE CUENTO CONTIGO.....DE TODO CORAZÓN, TE AMO!!!

A MIS LINDOS SOBRINOS: EDSON, PABEL Y AXEL

GRACIAS POR SU TERNURA, SU INOCENCIA, SU ALEGRÍA,
PERO SOBRE TODO GRACIAS POR SU CARÍÑO SINCERO..... LOS ADORO!!!

QUERIDA ÁNGELES:

GRACIAS POR COMPARTIR CONMIGO ESTE PROYECTO,
POR TODO TU APOYO, DEDICACIÓN Y COMPROMISO CONSTANTE..... PARA TÍ MI MAYOR RECONOCIMIENTO.

A MI UNIVERSIDAD:

POR BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE SER UNIVERSITARIA, PORQUE A PESAR DE LAS ADVERSIDADES
CONTINÚA CON SU INVALUABLE LABOR DE FORMAR LOS PROFESIONISTAS
QUE NUESTRO PAÍS NECESITA.

A TODOS LOS AMIGOS

QUE DE ALGUNA U OTRA FORMA ME HAN PERMITIDO SER PARTE DE SUS VIDAS,
POR SUS CONSEJOS, POR LOS SUEÑOS COMPARTIDOS, POR LOS GRANDES MOMENTOS..... MIL GRACIAS!!!

NORA ELAINE

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
Introducción	1
Capítulo 1	
Marco conceptual del federalismo y teoría de los bienes públicos	7
1.1 El papel del Estado en la economía	7
1.2 Funciones del Estado	9
1.3 Teoría del federalismo	12
1.4 Modelos de federalismo	17
1.5 Relaciones intergubernamentales	21
1.6 Teoría de los bienes públicos	25
1.7 Bases teóricas de la descentralización	28
Capítulo 2	
Fundamentos legales del federalismo y marco normativo del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	31
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	31
2.2 Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales	35
2.3 Ley General de Educación	45
2.4 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y Acuerdos con entidades federativas	48
2.5 Ley de Coordinación Fiscal	51
2.6 Ley de Fiscalización Superior de la Federación	56
2.7 Leyes de Fiscalización Estatales	57
2.8 Convenios de Coordinación y Colaboración para la fiscalización de los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios	58
Capítulo 3	
Diagnóstico de la evolución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	65
3.1 Asignación de recursos federales a entidades federales y municipios en el período 1988-1997	67
3.2 Asignación de recursos federales a entidades federales y municipios en el período 1998-2003	72
3.3 Evolución del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	83

	Pág.
3.4 La operación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, en el marco del federalismo	92
3.4.1 Planeación	92
3.4.2 Ejecución	100
3.4.3 Control	101
3.4.4 Evaluación	103
3.5 Indicadores de la evolución de la educación	105
3.6 Tendencia del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, en el ejercicio fiscal 2004	112
Capítulo 4	
La rendición de cuentas y la fiscalización superior	116
4.1 La rendición de cuentas	117
4.2 Instrumentos de rendición de cuentas	120
4.3 Integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal	124
4.4 Resultados del Ejercicio del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, presentados en la Cuentas de la Hacienda Pública Federal	127
4.5 La fiscalización superior de los recursos públicos federales transferidos a entidades federativas y municipios	139
4.6 Resultados de las auditorías practicadas al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	146
Conclusiones y propuestas de política	182
Glosario de abreviaturas	194
Bibliografía	196

ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS Y GRÁFICOS

	Pág.
Capítulo 1. Marco conceptual del Federalismo y Teoría de los bienes públicos	
1. Beneficios y Costos de un Sistema Federal	14
2. Modelos de Federalismo	17
3. Rasgos de las Relaciones Intergubernamentales	24
4. Argumentos a favor del concepto Relaciones Intergubernamentales	24
Capítulo 2. Fundamentos legales del federalismo y Marco Normativo del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	
1. Objetivos y líneas en materia de Federalismo	40
2. Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción en Educación Pública	41
3. Visión, Misión y Líneas Estratégicas del Programa Especial para un Auténtico Federalismo	42
4. Elementos de un auténtico federalismo, en una coherente arquitectura de gobiernos	43
5. Obligaciones en materia educativa por nivel de gobierno	45
6. Distribución de competencias por nivel de gobierno, de acuerdo con la Ley General de Educación	47
7. Actividades conferidas a cada nivel de gobierno	49
8. Funciones por nivel de gobierno	53
9. Autoridades competentes en materia de responsabilidades en el ejercicio de los recursos del Ramo General 33	54
10. Atribuciones por nivel de gobierno en materia de fiscalización	60
11. Convenios de Coordinación celebrados con las entidades federativas, para la fiscalización de los recursos públicos federales reasignados	61
Capítulo 3 Diagnóstico de la evolución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	
1. Ramos con recursos del Programa Nacional de Solidaridad	68
2. Integración del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	73
3. Ramos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación	74

	Pág.
4. Estructura del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	76
5. Fondos del Ramo 20.- Desarrollo Social y Productivo	78
6. Programas del Ramo 23.- Previsiones Salariales y Económicas	79
7. Índice de Federalismo en México	82
8. Referencia respecto a la Recaudación Federal Participable	83
9. Distribución del Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 1998-2003. (millones de pesos corrientes)	85
9 A. Distribución del Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 1998-2003. (millones de pesos constantes)	86
10. Crecimiento Real del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 1998-2003	87
Grafica: Comportamiento del Ramo General 33 y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	88
11. Distribución del FAEB 1998-2003 (millones de pesos corrientes)	89
11 A. Distribución del FAEB 1998-2003 (millones de pesos constantes)	90
12. Distribución del FAEB por Entidad Federativa 1998-2003 Entidades con recepción de recursos por debajo de la media	91
13. Distribución del FAEB por Entidad Federativa 1998-2003 Entidades con recepción de recursos por arriba de la media	91
14. Estructura Programática	93
15. Resumen Económico del Gasto (Distribución porcentual de recursos por concepto de gasto, ejercicio 2003)	97
16. Criterios para la determinación del monto y distribución de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	99
17. Cifras de la Educación Básica en México	106
18. Indicadores del Sistema Educativo Mexicano	107
19. Vínculo de la evolución de la educación con la distribución de los recursos del FAEB	108
 Capítulo 4. La rendición de cuentas y la fiscalización superior	
1. La educación como Función de Desarrollo Social	128
2. Vertientes e Instrumentos de la Política de Desarrollo Social	129
3. Líneas Estratégicas de la Educación	129

	Pág.
4. Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción para avanzar en el Federalismo	132
5. Programas y Proyectos para lograr una equidad en la educación	137
6. Objetivos de las Entidades de Fiscalización Superior	140
7. Efectos de un buen gobierno y la corrupción	141
8. Revisiones que practica la Auditoría Superior de la Federación	142
9. Criterios de selección de las revisiones que practica la Auditoría Superior de la Federación	143
10. Resumen de Auditorías por grupos, realizadas sobre la CHPF 1998	146
10 A Resumen de Auditorías por ámbito, CHPF 1998	146
11. Auditorías practicadas por la CMH, en relación con la CHPF correspondiente al ejercicio 1998	139
12. Auditorías efectuadas al Ramo General 33, CHPF 1998	140
13. Alcance de la revisión de la Cuenta Pública 1998	140
14. Resultados de las Auditorías al FAEB, CHPF 1998	142
15. Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la CHPF 1999	143
16. Resumen de auditorías realizadas por su tipo o acción Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999	143
17. Auditorías practicadas a los fondos del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, CHPF 1999	144
18. Auditorías al Ramo General 33 en la revisión de la Cuenta Pública 1999	144
19. Alcance de la revisión de la Cuenta Pública 1999	144
20. Resultados de las auditorías al FAEB	146
21. Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la CHPF 2000	149
22. Resumen de auditorías realizadas por su tipo CHPF 2000	149
23. Auditorías practicadas a Entidades Federativas, CHPF 2000	149
24. Auditorías practicadas en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2000, a los Fondos del Ramo General 33, por entidad federativa	150
25. Auditorías practicadas al Ramo General 33 en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2000	151
26. Montos revisados del Ramo General 33, en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2000	151
27. Resultados de las auditorías al FAEB, CHPF 2000	152

	Pág.
28. Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la CHPF de 2001	154
29. Resumen de auditorías realizadas por su tipo CHPF 2001	154
30. Auditorías practicadas en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2001, a los fondos del Ramo General 33	155
31. Fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios revisados	156
32. Auditorías al Ramo General 33 en la revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001	157
33. Montos revisados del Ramo General 33 en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2001	157
34. Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la CHPF de 2002	159
35. Resumen de auditorías realizadas por su tipo, CHPF 2002	160
36. Auditorías practicadas a entidades federativas, Cuenta Pública 2002	161
37. Auditorías practicadas en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002, al Ramo General 33	162
38. Auditorías al Ramo General 33 en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002	163
39. Monto de las auditorías al Ramo General 33 en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002	163

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización, iniciado en la mayoría de los países de América Latina en la década de los ochenta, se ha convertido en uno de los instrumentos fundamentales de la reforma y modernización del Estado; los países han adecuado sus instituciones y legislación con el objeto de legitimizar y avanzar en este proceso que ofrece fortalecer la democracia y la gobernabilidad; así como promover, en lo económico una mejor asignación del gasto público y una transparente distribución de competencias a los niveles subnacionales de gobierno.

Se señala que la descentralización puede contribuir a una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, fortaleciendo a los gobiernos subnacionales como responsables del gasto público y recaudadores de ingresos propios¹.

El proceso implica asimismo el diseño de sistemas óptimos de recaudación de impuestos y modalidades de transferencias, de manera que se compatibilicen los objetivos de eficiencia del gasto público con la equidad en la distribución de competencias y recursos con que cuenta el nivel intermedio de gobierno y el municipal para responder con mayor eficacia a las demandas sociales de sus comunidades.

En México el proceso de descentralización ha destacado por sus avances en los sectores de educación, salud, desarrollo regional y combate a la pobreza; el proceso se planteó al igual que en el resto de los países de América Latina, con el propósito de delegar facultades y funciones hacia los niveles estatal y municipal de gobierno, con el fin último de hacer más eficiente la atención de las necesidades específicas de las distintas regiones del país.

A pesar de los avances que en materia de descentralización se reconocen, lo que puede apreciarse en cualquiera de las áreas mencionadas es únicamente una desconcentración de recursos hacia entidades federativas y municipios, en los que estos niveles de gobierno tienen escasa o nula capacidad de decisión sobre el ejercicio de los mismos; pues es la federación la que conserva las funciones y facultades sustantivas.

Del total de ingresos que los gobiernos estatales y municipales disponen, las transferencias federales constituyen la principal fuente; en 1990 el 46 por ciento del total del gasto programable se destinaba a

¹ CEPAL, GTZ; 1997, *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*; 1997; 390 pp.

transferencias, y al cierre de 2003, las transferencias representaron el 77 por ciento. Las transferencias y participaciones federales significan el 88 por ciento de los ingresos brutos estatales, en contraste con los recursos con que cuentan las entidades federativas, sólo entre 4 y 6 por ciento proviene de fuentes propias.²

Las transferencias federales se clasifican en condicionadas –también llamados recursos etiquetados, de los que el gobierno federal determina su destino al cumplimiento de fines específicos–, y las transferencias no condicionadas – cuyo destino es responsabilidad de los gobiernos locales–.

Dentro de las transferencias condicionadas se ubica el Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", a través de siete Fondos que constituyen este Ramo, la federación transfiere recursos a las entidades federativas y los municipios, su ejercicio está asociado a la educación básica, servicios de salud para la población abierta, infraestructura social, asistencia social, fortalecimiento municipal, educación tecnológica y de adultos, infraestructura educativa del nivel superior y seguridad pública.

El Ramo General 33 se constituyó en 1998, con el fin de precisar las atribuciones y obligaciones de la Federación, los estados y los municipios, en materia de gasto público; permitiendo a los gobiernos estatales y municipales contar con seguridad jurídica sobre el monto de recursos que les corresponderían, y tener mayores facultades en materia de ejecución de proyectos, vigilancia del gasto y rendición de cuentas.

De esta forma, el objeto de estudio de la presente investigación es uno de los siete fondos del Ramo General 33, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), respecto a su creación se refería que con éste se coadyuvaría a avanzar en el proceso de federalización educativa, entendida ésta como la *descentralización* hacia los niveles locales de gobierno de las funciones en materia de educación.

Al respecto, es preciso señalar que el fin último de la federalización educativa es mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios y la calidad educativa, al acercar la toma de decisiones a los actores que conocen mejor las preferencias y necesidades de la población local, que a su vez tendrá mayores posibilidades de exigir una mayor responsabilidad y desempeño.

² Escalante Semerena Roberto; *Los retos del federalismo fiscal en las resoluciones finales de la CNH*, El Financiero, viernes 3 de agosto de 2004, pág. 25.

En opinión de Guillermo Perry³ la descentralización transforma el ejercicio del poder y la política se convierte en la fuerza dominante de esa descentralización, al formar parte de una tendencia más generalizada hacia la consolidación de la democracia.

El mismo autor señala que la descentralización conlleva riesgos como la disminución temporal en la calidad de la prestación de servicios, en razón de las capacidades técnicas y administrativas de los funcionarios locales; así como la expansión del Estado y la generación de presiones fiscales que pueden comprometer el equilibrio macroeconómico.

El impulso en la descentralización se plasma en los documentos rectores de la planeación nacional; de esta forma, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se planteó el federalismo como una forma de organización política adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un país más equilibrado; que en reconocimiento a la soberanía de los estados y libertad municipal se requería de la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

En continuidad, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* se señaló que la descentralización política de facultades, funciones, recursos y responsabilidades a partir de esquemas que definieran con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios, evitaría duplicidades u omisiones en la función pública.

Por otra parte, la distribución, administración, ejecución y supervisión del FAEB se encuentran normadas en la Ley de Coordinación Fiscal, en el capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales", en el cual se establece que estos recursos que la Federación transfiere a las Haciendas Públicas de los estados y municipios estarán condicionados a la consecución y cumplimiento de las atribuciones que de manera exclusiva les asignan los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, entre los que destacan la prestación de servicios de educación inicial, básica, indígena, especial, normal y de formación de maestros; proponer los contenidos regionales de los planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria, normal y de formación de maestros de educación básica.

El análisis de las fuentes primarias y secundarias respecto al FAEB, nos llevó a establecer como premisa, que la operación del FAEB presentaba varias inconsistencias, y que no favorecía de forma alguna la

³ Guillermo Perry, *Descentralización: retos y oportunidades para América Latina*; El Financiero, 25 de octubre de 1999; pág. 34

descentralización educativa; toda vez que el nivel de gobierno federal mantiene la facultad de emitir la normativa en materia educativa, incluyendo la elaboración del currículo nacional y la aprobación de los currículos regionales, la evaluación, así como la asignación de recursos compensatorios y extraordinarios a los estados. Por otra parte, los recursos, además de estar etiquetados, se destinan únicamente al pago de la plantilla de personal, lo que no guarda relación con el propósito de mejorar la calidad educativa.

A partir de lo anterior, para el desarrollo de la investigación se planteó como Objetivo General:

Evaluar si con la operación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se ha avanzado en la transferencia de facultades, funciones y responsabilidades hacia los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en congruencia con el fortalecimiento del federalismo en México.

Asimismo, se establecieron los siguientes Objetivos Específicos:

- *Analizar la distribución de los recursos federales hacia las Entidades Federativas a través del FAEB.*
- *Examinar los criterios de distribución del FAEB entre las entidades federativas.*
- *Revisar el proceso de desahogo de la función educativa en los diversos órganos de gobierno y con los agentes involucrados en este proceso.*

Finalmente, en la parte metodológica se planteó como Hipótesis de trabajo:

Los procesos de planeación, ejecución, control y evaluación de los recursos transferidos a las entidades federativas a través del FAEB, se encuentran sujetos a la regulación del gobierno federal, estableciéndose para las entidades federativas únicamente la operación administrativa de los mismos; reduciendo por tanto la capacidad de acción de los gobiernos estatales en la toma de decisiones locales y limitando con ello los aspectos jurídicos, económicos, fiscales, financieros, políticos y administrativos que sustentan el Estado Federal Mexicano.

El desarrollo del estudio se apoyó en diversos métodos de investigación como el *analítico*, que estudia las partes en referencia al todo; el *demostrativo*, que tiene como esencia el evidenciar cómo están las cosas, contrastándolas con el cómo deberían estar; *deductivo*, el cual traza el camino del todo a lo específico; así como el *indagatorio* o *verificativo* cuya finalidad es descubrir las evidencias, buscarlas, confirmarlas y confrontarlas.

Asimismo, se utiliza tanto el enfoque *cualitativo* –utiliza recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación–, como el *cuantitativo* –usa recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico para establecer patrones de

comportamiento⁴–; el primer enfoque se observa en el análisis teórico y normativo; y el segundo, en el estudio de la evolución del FAEB y la revisión de indicadores del nivel educativo en México.

Respecto a las fuentes de información, se constituyeron tanto por fuentes primarias: leyes y normativa en la materia; como fuentes secundarias: libros, artículos periodísticos, conferencias, entre otros.

El estudio se encuentra estructurado en cuatro capítulos, en los cuales se analiza la teoría del federalismo y de los bienes públicos; el marco legal del federalismo mexicano y la normativa que regula la operación del FAEB; un diagnóstico sobre la evolución del FAEB durante el periodo 1998-2003; y finalmente, se abordan los temas de la fiscalización y la rendición de cuentas.

En el primer capítulo se analiza la importancia del sector público en la economía, como un instrumento mediante el cual se alcanza el bienestar de la población, a través de la instrumentación de políticas públicas orientadas a la solución de problemas de interés público.

Asimismo, se estudia el federalismo como una forma de organización del gobierno, mediante la cual se vinculan unidades políticas distintas: federal, estatal y municipal, con el objeto de llevar a cabo una provisión eficiente de bienes públicos, aunado a una mayor descentralización en la toma de decisiones. Se enuncian los principales modelos de federalismo existentes, determinando que México se identifica con el modelo "federalismo centrado en la nación."

Por otra parte, se describen las funciones de gobierno: *asignación*, que corresponde a la provisión de bienes sociales, *distribución*, la cual se encarga de ajustar la distribución de la renta y la riqueza para asegurar un estado equitativo, y *estabilización* que se ocupa de variables macroeconómicas como el empleo, estabilidad de precios y crecimiento económico.

En el segundo capítulo, relativo al marco legal del federalismo mexicano, se analizan los preceptos Constitucionales que dan sustento al Estado Federal Mexicano, conformado por dos órdenes jurídicos: federal y estatal, y tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Así también, se estudia la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Educación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Sectoriales – educativos y en promoción al federalismo–; y en general, los Convenios y Acuerdos dentro de los que se

⁴ Hernández Sampieri Roberto, et. al., *Metodología de la Investigación*, Ed. Mc Graw Hill, Tercera Edición, 705 pp.

desenvuelve la federalización educativa. Con base en el análisis de estas disposiciones legales se determinan diversas incongruencias en la operación del FAEB.

En el capítulo tercero, Diagnóstico de la evolución del FAEB, se estudia la operación del Fondo; identificando a los actores que intervienen en cada una de las etapas de la administración del gasto: planeación, ejecución, control y evaluación. Este análisis permite constatar que el Gobierno Federal regula el ejercicio de los recursos, quedando para las Entidades Federativas únicamente la operación administrativa de los mismos; lo que demuestra que no se ha avanzado en la federalización educativa, y que bajo los actuales esquemas en que opera no se mejora la calidad educativa en el país.

En el capítulo cuarto, Fiscalización y Rendición de Cuentas, se refiere que la rendición de cuentas es un elemento inherente a la democracia, entendida como la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato que implica sanciones en caso de incumplimiento; se analizan asimismo, los resultados de la operación del FAEB, de acuerdo con los datos de la Cuenta Pública, documento que constituye una de los principales mecanismos de rendición de cuentas a nivel federal.

Respecto a la fiscalización de los recursos del FAEB, se exponen los resultados de las auditorías practicadas por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y/o por los Órganos Técnicos de Fiscalización de los Congresos Locales.

Finalmente, se ubica el apartado de Conclusiones y Propuesta de Política Pública, en el cual por una parte se concretizan los resultados relevantes de la investigación, y a partir de éstos se presentan lineamientos generales tendentes a promover la federalización educativa. Las propuestas se plantearon considerando la descentralización de los servicios educativos como una política pública, esto implica la especificación del problema, y el señalamiento de alternativas de solución, con base en el análisis de los diversos elementos del entorno social y económico del país.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL DEL FEDERALISMO Y TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS

"Ciertamente ha fracasado el modelo de desarrollo en que ha dominado el Estado. Pero también no se ha logrado el desarrollo en donde no hay Estado... La historia repetidamente nos ha enseñado que el buen gobierno no es un lujo y sí una necesidad vital. Sin un Estado efectivo, el desarrollo económico y social sustentable es imposible."

Banco Mundial.

En el presente capítulo se analizan los aspectos teóricos del federalismo, tanto en el ámbito jurídico que da sustento a la organización del Estado mexicano, como en la esfera económica, en la que se encuentra la coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de ingreso y gasto; asimismo, se estudian las funciones del Estado en la economía, de lo cual se determina a qué nivel de gobierno corresponde la provisión de determinados bienes y servicios públicos, de acuerdo con criterios de eficiencia.

Así también, se incorpora el concepto de la descentralización, lo que permite conocer sus rasgos característicos, diferenciándolo de los términos de desconcentración o delegación; y se trata el tema de las Relaciones Intergubernamentales, las cuales son existencia inminente en todo sistema federal.

1.1 El papel del Estado en la economía

La función básica del Estado¹ en la economía es la asignación de recursos para alcanzar la eficiencia económica y la justicia social, a través de un adecuado manejo del presupuesto público, dentro de un marco institucional y jurídico preestablecido.

¹ El concepto Estado incorpora las nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político; el gobierno se concibe como la representación del poder público materializada en su poder de cohesión y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales; la administración pública comprende el conjunto de organizaciones que operan la matriz institucional del gobierno en el ámbito del ejercicio directo del actuar del gobierno y la operación de sus políticas; finalmente el sector público es identificado como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones rebasando el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas. (Cfr. Ayala Espino José; 2000, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano.*, pág. 38).

El Estado es el principal proveedor de servicios como la seguridad social, la educación pública, la vivienda e infraestructura básica. La economía capitalista moderna² es un sistema mixto, cuyo concepto se puede aplicar a sistemas que combinan en su funcionamiento, mediante distintos arreglos institucionales y jurídicos, al Estado y al mercado. En las economías mixtas el Estado administra, regula y vigila la marcha de esa combinación, de acuerdo con las reglas institucionales y contractuales establecidas, pero no supele o cancela la acción del mercado, ni proscribela propiedad privada; su propósito explícito consiste en mejorar el funcionamiento global del sistema por los gobiernos. El funcionamiento del sector público, en la forma en que actúa en un sistema mixto, incluye no sólo el financiamiento, sino que también incide en el nivel y asignación de los recursos, la distribución de la renta y el nivel de actividad económica.

Un incentivo para la intervención del Estado en la economía es el fallo del mercado³; en la gran depresión de los años treinta se identificaron una serie de problemas que la economía de libre mercado, incluso la más rica del mundo, parecía no resolver; destacando el relativo a la satisfacción de necesidades sociales básicas. Para responder a esta situación, los gobiernos asumieron un papel más activo en el intento por estabilizar el nivel de la actividad económica y aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas sociales y económicos.

La teoría señala que el mecanismo de mercado por sí sólo no provee todo aquello que la gente necesita⁴ y por tanto no puede realizar todas las funciones económicas; consecuentemente, a través de las políticas públicas el gobierno diseña e instrumenta medidas que buscan orientar la solución de problemas en el marco del interés público.

Con base en lo anterior, se pueden identificar como las principales razones que explican la intervención del Estado en la economía, las siguientes:

² Ayala Espino José, 2000, ob.cit., pág. 25.

³ Una falla de mercado resulta de una violación de los supuestos en los cuales descansa el modelo de una economía competitiva. Las fallas más comunes son aquellas relacionadas con la provisión de bienes públicos y los bienes colectivos; el monopolio natural y mercados incompletos. La incapacidad del mecanismo de los precios para generar una distribución del ingreso y del bienestar socialmente óptimo también es un ejemplo de falla del mercado. (Ayala Espino, 2000, ob.cit.; pág. 197).

⁴ Cfr. Musgrave Richard A; 1992, *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*; México; Editorial Mc-Graw Hill/ Interamericana de España; págs. 6 y 7.

- Necesidad de regulación gubernamental, que asegure la existencia de mercados competitivos de factores y de productos.
- Requerimiento de una estructura legal que proteja y refuerce los acuerdos e intercambios contractuales necesarios para el funcionamiento del mercado.
- Presencia de externalidades⁵ que conducen al fallo del mercado y que requieren de la corrección pública, a través de la provisión de bienes que por sus características el mercado no puede proveer. La empresa privada no ofrece, porque carece de incentivos para ello o porque sería socialmente indeseable.
- Necesidad de mantenimiento de altos niveles de empleo, estabilidad en el nivel de precios y una tasa de crecimiento socialmente deseada; que se logra con la intervención pública, a través de políticas presupuestarias.

El Estado juega un papel fundamental en la economía, el desarrollo económico de un país no sólo depende de las transacciones económicas que se realicen a través del mercado, se requiere la existencia de una figura que provea de manera eficiente bienes y servicios, que establezca leyes y normas que regulen la conducta de los actores.

1.2 Funciones del Estado

La teoría define tres funciones clásicas que el Estado desempeña en la economía⁶ para impulsar el crecimiento y desarrollo económico de un país; éstas son las funciones de asignación, distribución y estabilización:

a) Función asignación

Esta es una de las funciones más importantes del gobierno, ya que se va a encarga de la provisión eficiente de bienes públicos. Mediante esta función se busca que el gobierno suministre los bienes y

⁵ Una externalidad es una falla de mercado definida como el efecto de las actividades de producción o consumo de un agente sobre el consumo o producción de otros agentes. La externalidades surgen en la producción y en el consumo. Si representan un costo o una disminución del bienestar, se denominan externalidades negativas; en cambio, si originan un beneficio o un incremento del bienestar, se trata de externalidades positivas. (Ayala Espino, 2000, ob.cit.; págs. 196 y 197).

⁶ Musgrave, ob.cit., pp. 7-13.

servicios públicos que el mercado no proveería a ningún precio como son: la educación básica, salud, infraestructura, etc .

b) Función distribución

Se encarga de la distribución de la riqueza o el ingreso, a través de la política social; existe toda vez que el mercado puede llegar a producir resultados eficientes en la asignación de recursos, pero no puede asegurar su adecuada distribución a lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo.

c) Función estabilización

Relativa a la aplicación de políticas presupuestarias –fiscal y monetaria-, que el gobierno instrumenta como mecanismo para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad en los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico.

Cada una de estas funciones cubre un aspecto específico del quehacer económico del Estado; la economía de libre mercado se caracteriza por el uso eficiente de los recursos, en el cual los consumidores revelan sus preferencias a los productores, y éstos a su vez, al intentar maximizar sus beneficios, producirán lo que desean adquirir los consumidores al coste mínimo. La competencia asegurará que la combinación de bienes producidos responda a las preferencias de los consumidores; sin embargo, el mercado sólo puede funcionar en una situación donde se aplica el principio de exclusión, es decir, donde el consumo de A depende que éste pague el precio, en tanto B que no paga, queda excluido.

La razón básica para que se presente el fallo de mercado en la provisión de bienes públicos, consiste en que los beneficios que producen los bienes sociales no se limitan al consumidor que adquiere el bien – como en el caso de un bien privado–, siendo que se encuentran disponibles también para otros consumidores; por lo tanto, los consumidores no desearán voluntariamente efectuar pagos por un bien que podrían disfrutar gratuitamente. El mecanismo de mercado está diseñado para el intercambio de bienes privados, los cuales se encuentran bajo un título exclusivo de propiedad.

Los bienes públicos no se transforman en derechos de propiedad que se puedan intercambiar, se rompe la vinculación entre productor y consumidor - falla de mercado- y el gobierno debe ocuparse de la provisión de estos bienes.

El principal problema en la provisión de bienes públicos se encuentra en decidir la clase y cantidad que deberá suministrarse y cuánto se debería pedir al consumidor que pague por ellos; en esta situación no es factible utilizar el mecanismo del precio, ya que no todos los individuos valoran de la misma manera los beneficios de los bienes públicos, y por tanto no están dispuestos a ofrecer pagos voluntarios al productor privado, ni a revelar al gobierno en qué grado valoran el servicio público. En este contexto, el proceso político entra en escena como sustituto del mecanismo de mercado; los consumidores saben que están sujetos al resultado de la votación, por tanto les interesa votar para que el resultado sea lo más cercano posible a sus propias preferencias. La toma de decisiones por parte de los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado y las participaciones en el costo del bien que se decida aplicar a través del sistema fiscal.

Una de las principales características de los bienes sociales es la limitación espacial de la incidencia del beneficio; algunos bienes tienen beneficio nacional -defensa nacional- mientras que otros se encuentran limitados geográficamente -alumbrado público-; lo anterior implica que los beneficios de los miembros de un grupo en particular se limiten precisamente a los residentes de una región geográfica en particular.

La teoría de la asignación aplicada al sector público lleva a la conclusión de que los servicios públicos deberían ser provistos, y su coste compartido, de acuerdo con las preferencias de los residentes de la región de beneficio correspondiente; es decir, los bienes y servicios que son de ámbito nacional en cuanto a la incidencia de sus beneficios, deberían de ser provistos a escala nacional; los servicios con beneficios locales deberían ser provistos por unidades locales, mientras que otros deberían ser provistos a escala regional.

Esta característica de limitación espacial de los beneficios de los bienes explica la existencia de jurisdicciones múltiples, cada una de éstas debe proveer aquellos servicios cuyos beneficios influyan dentro de sus límites.

La provisión local de bienes a través de un sistema múltiple de unidades fiscales diferenciadas seguirá siendo más eficiente que un patrón uniforme de provisión centralizada; esto es así porque los gobiernos locales conocen de primera mano las necesidades de sus residentes y por tanto pueden ser más eficientes en la atención de esas carencias.

En tal tesitura, y toda vez que los servicios educativos se ubican dentro de la función asignación, teóricamente resultaría más eficiente su provisión a nivel local. Dentro de las bases teóricas de ésta función, destaca el Teorema de la descentralización, en cual establece que:⁷

... en ausencia de la reducción de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será mayor si los niveles de consumo del bien eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones. De este modo, el teorema establece, en ausencia de otros tipos de benéficos compensadores por el control centralizado, una presunción a favor de la hacienda descentralizada."

El concepto *óptimo de Pareto*⁸ se debe al economista, del mismo nombre, que formuló la noción de óptimo económico y social, según la cual nada se puede hacer para mejorar la situación de un individuo sin empeorar la de otros. La noción de óptimo refiere la distribución de recursos por la que nadie puede mejorar sin que otro empeore; una asignación de recursos es óptima o eficiente en el sentido de Pareto cuando no puede cambiarse sin que se perjudique, al menos, a una persona⁹.

1.3 Teoría del Federalismo

El federalismo es un sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades, de acuerdo con el cual los gobiernos federal y estatal se encuentran, cada uno dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.¹⁰

El federalismo se ubica en un punto intermedio de los sistemas políticos, en los que en un extremo se encuentra el sistema unitario, en el que todo el poder de toma de decisiones radica en el gobierno nacional y las unidades subnacionales no existen o existen sólo para llevar a cabo las directrices del gobierno nacional; en el otro extremo está el sistema en el que no existe un gobierno nacional y las subunidades son países independientes, denominada confederación.¹¹

⁷ Ayala Espino José, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, págs. 291 y 292.

⁸ *Ibidem*, pág. 343.

⁹ Se encuentra también el *principio de Pareto* que tiene dos características: en primer lugar sólo se enfoca el bienestar relativo de diferentes personas, esto es, no le preocupa explícitamente la desigualdad; y en segundo lugar, sólo destaca la percepción que cada individuo tiene de su propio bienestar. (Ayala Espino, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, pág. 343).

¹⁰ INDETEC, 1996: *Federalismo Fiscal. Principios y Teoría*; Segunda Edición, págs. 27-40.

¹¹ INDETEC; *ob.cit.*; pág. 43

El federalismo es el modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global permitiendo al mismo tiempo que cada unidad mantenga su integridad política fundamental.¹² Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, en que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de decisiones.

El federalismo se concibe como un medio para unir a un pueblo ya ligado por vínculos de nacionalidad, mediante la distribución del poder político entre las unidades constitutivas de una nación; puede surgir a partir de asociaciones libres entre estados independientes o bien, a partir de la subdivisión de una nación unificada cuya libertad de acción se ve limitada.

El federalismo¹³ es una Institución política y jurídica, que en el ámbito del Estado es una de las formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno. En el federalismo se comparte la soberanía y existe unidad nacional a través de la integración de los diversos gobiernos locales, es una forma de conjugar la diversidad cultural, histórica y geográfica de un país.

Un régimen federal se caracteriza por los siguientes elementos:¹⁴

- División territorial: Cada orden de gobierno mantiene su soberanía,¹⁵ preservando su derecho a separarse de la federación.
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones, se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
- Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.

¹² Ayala Espino José; 2000, ob.cit.; pág. 296.

¹³ Cfr. Colmenares Páramo David; 1999; *Retos del federalismo fiscal mexicano*; México; Revista de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 5, pág. 30.

¹⁴ Cfr. Colmenares Páramo; 1999; ob.cit.; pág. 1.

¹⁵ La soberanía es el reclamo de ser la última autoridad, no sujeta a ningún poder, en el cumplimiento y vigilancia de las leyes. En la política internacional, la soberanía es el reclamo de un Estado individual para autogobernarse y ser respetado por otros estados. (Ayala Espino; 2000; pág. 131).

- Los estados tienen competencias exclusivas que no están sometidas al control del orden central; esto es, cada orden conserva su autonomía,¹⁶ en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

El federalismo es importante porque logra un equilibrio entre el gobierno central y el gobierno local, sin menoscabo de la autonomía de estos últimos. Para ello, es necesario que exista armonía y/o consensos en cada nivel de gobierno y que mediante acuerdos se efectúe un adecuado reparto nacional de competencias.

En la teoría se señalan también beneficios y costos del federalismo, Cuadro No. 1; entre las ventajas se encuentra la flexibilidad para permitir variaciones en las políticas, para responder a los cambios de los deseos o problemas locales; los diferentes estados pueden confeccionar sus respectivas políticas para corresponderlas a la opinión estatal.

La prevención del abuso de poder, toda vez que no es deseable que ningún grupo en lo particular sea capaz de obtener el control del gobierno sobre los derechos de los otros; se crea un sistema de contrapesos de poder, en el cual cada grupo es contenido por la oposición de otros grupos.

Cuadro No. 1
Beneficios y Costos de un Sistema Federal

Beneficios:
- Flexibilidad
- Prevención del abuso del poder
- Estímulo a la innovación
- Competencia:
- Capacidad de respuesta
- Eficiencia
- Administración
- Manejo del conflicto
- Fomento de la participación
- Estímulo a la autosuficiencia
- Fortaleza militar y diplomática
- Beneficios económicos

Costos
- Desatención de externalidades
- Problemas de coordinación
- Ausencia de respuesta
- Tendencias localistas
- Desigualdad
- Predisposición
- Pérdida de responsabilización
- Evasión de responsabilidad

Fuente: INDETEC, op.cit., pág. 55

¹⁶ La autonomía gubernamental se refiere a la mayor o menor capacidad de autogobierno de un régimen político. Esta noción se puede aplicar a distintas áreas del gobierno, por ejemplo, la autonomía del Legislativo con respecto al Ejecutivo, la autonomía de las empresas públicas con respecto a las autoridades hacendarias, la autonomía de los gobiernos locales con respecto al gobierno federal. (Ayala Espino; 2000; pág. 116).

El estímulo a la innovación se refiere a que con una multiplicidad de gobiernos subnacionales, existen muchos campos en donde probar nuevas políticas, si falla el resultado esperado de una política hará menos daño si se prueba en unas cuantas localidades a nivel nacional.

Los beneficios de competencia entre los niveles de gobierno general significa que los ciudadanos de las diferentes jurisdicciones pueden comparar los servicios que reciben y los costos que pagan, la población que no está satisfecha con el desempeño de un nivel de gobierno puede acudir a otro nivel.

Respecto a la administración, se señala que por medio de la fragmentación de la carga de la administración entre varias unidades de gobierno, el federalismo impide que ninguna de ellas se vea agobiada por la inmensidad de la tarea.

El federalismo se reconoce por su capacidad para auxiliar a los sistemas políticos para hacer frente a conflictos, permitiendo a los estados y municipalidades tener diferentes políticas, con la consecuencia de que no tienen que enfrascarse en un combate político entre sí. Se fomenta la participación, a través de las elecciones, consultas públicas y referendas, se ayuda a abrir el sistema para el involucramiento ciudadano; además, puede establecerse un contacto directo con los numerosos funcionarios.

Asimismo, un sistema federal promueve el sentido de autodependencia, los ciudadanos al nivel estatal y municipal, con gobiernos organizados preparados para asistirlos, se encuentran incentivados a movilizarse para enfrentar directamente sus propios problemas. Por otra parte, se produce una mayor fortaleza militar y diplomática que la que se daría si las subunidades funcionaran como naciones independientes.

Finalmente, se refieren beneficios económicos, en virtud de que se facilita el libre comercio y el crecimiento económico; se elimina la problemática de movilización de bienes, recursos, y personas sobre una gran área, fomentando el crecimiento económico y la competencia.

Por lo que respecta a los costos, se ubica la desatención de externalidades, las cuales surgen de la toma de decisiones de política que pueden afectar a la población que vive en otra jurisdicción pero que no tiene parte en la decisión tomada. Existen externalidades negativas como la contaminación ambiental y externalidades positivas como el aire limpio; ante el surgimiento de externalidades positivas, el federalismo propicia que la población de una comunidad ignore el daño que provoca en otras, debido a que la población no está representada en el proceso de toma de decisiones de la primera comunidad; en el caso

de externalidades positivas, el federalismo puede conducir a la subproducción de cosas deseables, en virtud de que algunos de sus beneficios fluyen hacia los de fuera, quienes no pagan por los mismos.

Se presentan también problemas de coordinación, las múltiples unidades de gobierno en ocasiones se encaminan a trabajar en propósitos encontrados y la duplicación del esfuerzo es inevitable. El federalismo conlleva el riesgo de la falta de capacidad de respuesta, en virtud de la dispersión del poder entre tantas unidades de gobierno; la multiplicidad de los centros de decisión crea un enorme potencial de demora y obstrucción.

Se señala que el federalismo es un sistema político inclinado a favor de intereses localistas a expensas de los intereses nacionales; y que puede producir desigualdades en los servicios y aún en la protección de los derechos básicos, el gasto público en un sistema federal puede variar considerablemente de estado a estado y también de municipio a municipio.

Otros factores negativos del federalismo se refieren a la propensión sistemática a favorecer a aquel segmento próspero de la población; los funcionarios estatales y municipales habrán de preocuparse siempre por la posibilidad de perder empleos, inversión y contribuyentes relativamente prósperos a favor de otras jurisdicciones, en virtud de que esas pérdidas erosionan la base tributaria. Estos mismos funcionarios con frecuencia destinan esfuerzos para atraer nueva riqueza, a fin de incrementar la base fiscal; los funcionarios a nivel subnacional tienen más que ganar siendo más sensibles a los deseos de la población relativamente próspera que a los deseos de la población pobre.

Se habla de pérdida de responsabilidad por la complejidad del gobierno que en un sistema federal crea problemas para los ciudadanos que desean mantener a los funcionarios públicos sujetos a responsabilidad por sus acciones; cuando las responsabilidades por los programas están compartidas entre los gobiernos nacional, estatal y municipales, los ciudadanos tendrán dificultades en decidir quién merece la culpa o el crédito por el desempeño de determinados programas o del sistema como un todo.

Por último, se ubica como un factor desfavorable la evasión de responsabilidad, refiere que el federalismo crea oportunidades de evadir la responsabilidad para enfrentar asuntos controvertidos; la administración federal puede concluir en un informe sobre la crisis de la educación, que la solución está en manos de los estados; la administración estatal puede replicar que el sistema carretero estatal se encuentra en malas

condiciones, por una ausencia de fondos federales; y el ayuntamiento puede culpar de los problemas financieros del municipio al gobierno estatal.

1.4 Modelos de Federalismo

La teoría distingue varios modelos de federalismo, Cuadro No. 2 los cuales se dirigen a la atención de aspectos primordiales de la forma en que opera un sistema federal.

Cuadro No. 2
Modelos de Federalismo

Competitivos Enfatizan la competencia entre los niveles de gobierno en el sistema
Federalismo centrado en la nación: El gobierno nacional es la fuerza predominante en un sistema federal; el gobierno nacional tiene una perspectiva más amplia sobre los asuntos y los estados están a la zaga, y probablemente mal equipados para manejar problemas difíciles. Algunas veces el predominio nacional es visto como indeseable y aún peligroso, en el sentido de que produce números rojos, ineficiencia burocrática, un gobierno inaccesible a los ciudadanos y falta de tacto en relación con los problemas del campo.
Federalismo centrado en los estados: Los estados se perciben como la fuerza predominante en el sistema federal, éstos se encuentran más cercanos a la población y se pueden adaptar a las variaciones en los problemas o preferencias de los ciudadanos.
Federalismo dual.- Denominado también federalismo del "pan de capas", sostiene que cada nivel de gobierno, nacional y estatal, es supremo dentro de sus áreas de responsabilidad. En este modelo, ningún nivel es predominante y ningún nivel debe interferir en los asuntos del otro; sin embargo, en el proceso de tratar de trazar los límites entre las funciones nacionales y estatales, algunos problemas pueden tener un final de frontera, con el resultado de que ninguno de los niveles pueda hacer algo por ellos.
Funcionales Hacen hincapié en las divisiones entre los diferentes especialistas burocráticos tienden a sobrevalorar el grado de consenso que existe dentro de las especialidades funcionales.
Federalismo de la valla de postes: Las funciones principales del sistema federal recaen en las diversas burocracias especializadas por funciones, y no en la burocracia central. Es un modelo flexible, permite la movilidad de funcionarios en los distintos niveles de gobierno y enfatiza la importancia de las burocracias especializadas y, disminuye el protagonismo del gobierno central.
Federalismo de la valla de bambú: Reconoce la importancia de las relaciones verticales y horizontales en las relaciones intergubernamentales, pero al mismo tiempo fija una "valla" de contención frente a las presiones ejercidas por los funcionarios federales, reconoce que existen diferencias entre niveles de gobierno y que los funcionarios públicos tienen distintas perspectivas sobre el pacto federal.
Independientes Enfatizan las responsabilidades compartidas, aunque en diversos grados.
Federalismo cooperativo: Enfatiza el valor de la cooperación entre los niveles de gobierno, porque los esfuerzos conjuntos pueden producir mejores resultados que cualquier otro nivel que actúe solo; éste refleja el enorme volumen de interacción que puede surgir en un sistema federal.

continúa...

continuación...

Federalismo creativo: Subraya la necesidad de concebir y poner en práctica nuevas relaciones entre los distintos niveles de gobierno e incluso con el sector privado; admite, la posibilidad de que los gobiernos locales exploren nuevas formas de financiamiento del gasto público.

Nuevo Federalismo: Concibe la idea de un ingreso compartido, una transferencia generosa de recursos del gobierno federal a los estatales; y en el nivel local el uso deliberado y discrecional de los recursos propios; en la práctica estas ideas no han logrado sus objetivos, actualmente las demandas por un nuevo federalismo buscan que se amplíe la descentralización y los atributos fiscales y financieros de los gobiernos locales; algunos estudios sugieren que el Nuevo Federalismo podría conducir a la caída en la carga tributaria, lo cual implicaría que muchos gobiernos locales, lejos de beneficiarse, podrían resultar perdedores de recursos, tal es el caso de los gobiernos locales pobres, atrasados y sin una estructura de gobierno moderna y eficiente.

Federalismo del bote de remos: Describe al sistema federal en términos de tres personas en un bote: los gobiernos van en el mismo bote, sacudidos por las mismas olas y dependientes de los remos de cada uno de los demás; cuando uno deja de remar se mueven más lentamente y las olas se vuelven más peligrosas para todos; sin embargo, la cooperación es posible pero también puede ser un conflicto. El poder no es un juego de suma cero, en virtud de que por medio de la cooperación pueden ser capaces de alcanzar objetivos mutuos más fácilmente que a través de la acción individual.

Fuente: Ayala Espino José; ob.cit.; pp. 296 y 297.

El sistema federal mexicano¹⁷ está compuesto por 31 estados y un distrito federal, así como por 2446¹⁸ municipios; según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados y los municipios gozan de un considerable grado de autonomía que en la práctica no se ve reflejada, toda vez que la mayoría de actividades de gasto y de recaudación de impuestos están concentradas en la administración federal.

De acuerdo con fuentes oficiales,¹⁹ en México hasta la década de los setenta puede identificarse un federalismo centrado en la nación; el gobierno nacional era la fuerza predominante, y los estados y municipios no tenían espacios de actuación.

A partir de que se inicia con la promoción de políticas de descentralización, específicamente de los sectores salud y educación, se puede hacer referencia a los modelos independientes; toda vez que se reconoce que el gobierno nacional tiene dificultad para atender distintas necesidades y prioridades locales, y que los gobiernos subnacionales carecen de recursos para hacer frente a sus problemas por sí solos. De esta forma, podemos hablar de la idea de un federalismo creativo, el cual es resultado de la percepción de

¹⁷ Ayala Espino José; 2000, ob.cit.; pp. 294 y 295.

¹⁸ INEGI, *Presidentes Municipales por Entidad Federativa, 2002 y 2003*, en: www.inegi.gob.mx.

¹⁹ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

que algunas de las políticas diseñadas para atacar problemas sociales como la pobreza no habían tenido éxito, requiriéndose de una asociación de los gobiernos nacional, estatal y municipal.

Finalmente, aparece la idea de un Nuevo Federalismo, plasmada en el PND 1995-2000, el cual pone énfasis en la separación de las funciones nacionales de las estatales, en reducir los contactos entre el gobierno nacional y los municipales, y en la reducción del gobierno federal en la formulación de políticas.

De acuerdo con Gutiérrez Lara,²⁰ se vive un "federalismo centralista" que responde más a un proceso de descentralización del gasto federal concebido, planeado y controlado por el centro, y no a uno de fortalecimiento de la división de facultades y responsabilidades entre órdenes de gobierno.

Resulta indudable que existen mayores beneficios que desventajas de un sistema federal, y que el modelo de federalismo ideal sería aquel en que tanto el nivel federal de gobierno como los estados y municipios fuesen fuertes; sin embargo, el federalismo mexicano se aleja de este esquema. En el capítulo siguiente se mostrará cómo los documentos normativos de mediano plazo en México son tendentes a mejorar el federalismo, a través de las llamadas políticas de descentralización.

En el ámbito económico-financiero las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno se denomina federalismo fiscal,²¹ estas relaciones se encuentran establecidas bajo un régimen de transferencias de recursos entre los distintos niveles de gobierno. El federalismo fiscal plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas locales.

En un sistema de gobierno unitario en el que existe un sólo orden jurídico y político para todo el territorio, las relaciones fiscales y financieras se desarrollan únicamente para implementar las tareas del gobierno central. Para el caso de un gobierno centralista, las relaciones fiscales y financieras se establecen para facilitar la actuación del gobierno central por medio de agentes confiables en el territorio estatal o provincial.

²⁰ Gutiérrez Lara Anibal, *El estado de las aportaciones federales. La situación del Ramo Presupuestal 33*; en "Economía Informa", UNAM, Facultad de Economía, Número 326, mayo 2004, pág. 57.

²¹ Saucedo Sánchez José Alberto, 1996, *La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, INAP, 196 pp.

El federalismo fiscal refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en los modelos de la administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control de gobierno, y en la toma de decisiones.²²

El federalismo fiscal garantiza una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, como un medio para equilibrar las deficiencias de un gobierno local atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales.²³

Asimismo, la teoría económica de transferencias intergubernamentales²⁴ sostiene que éstas tienen implicaciones sobre la recaudación de impuestos locales y la efectividad del gobierno para alcanzar el nivel de provisión deseado de los servicios públicos, dependiendo del tipo de transferencias que se otorgue.

Se distinguen tres modalidades de transferencias: a) Recursos sin especificar el destino de los mismos, en cuyo caso la comunidad receptora incrementa el presupuesto de su gobierno; b) Transferencias condicionadas, que deben utilizarse para un programa específico dentro de un conjunto de programas públicos; y c) Transferencias de gasto de las que se especifica el programa al cual deben destinarse, decidiendo los recursos locales que cubrirán parte del costo del programa.

Finalmente, la teoría económica supone que las transferencias intergubernamentales conlleva dos efectos negativos,²⁵ el primero sugiere que una parte de los recursos transferidos podrían utilizarse para financiar el consumo de bienes privados y no el de los bienes o servicios públicos objeto de la transferencia; el segundo refiere que una disminución en la recaudación por fuentes de ingreso locales, ocasionando dudas sobre la efectividad de este tipo de descentralización para fortalecer las finanzas públicas.

²² Ayala Espino, 2001, ob.cit., pág.351.

²³ Ibidem, pág. 352.

²⁴ Cfr. Ayala Espino, 2001, ob.cit. pág. 368.

²⁵ Ibidem, pág. 369.

1.5 Relaciones Intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales²⁶ (RIG) son un mecanismo de participación y cooperación de los diferentes órdenes de gobierno; así como, de racionalidad administrativa, de optimización de recursos, y de colaboración entre los agentes²⁷ que participan en las distintas instancias de la gestión pública.

El término de RIG hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, constituyen un cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.

Las RIG se centran en el estudio de los fenómenos de poder, se sustenta en el análisis de los procesos de decisión y ejecución de las políticas de gobierno, con el propósito de lograr una visión integral del papel que en esos procesos de decisión juegan los distintos actores públicos y privados; además de identificar los modos de interacción y los mecanismos formales e informales que les sirven como marcos de articulación a los gobiernos.²⁸

Dentro de este enfoque son esenciales las "redes políticas", las cuales permiten explicar las relaciones a nivel interno de las instituciones y las organizaciones como actores políticos; este enfoque pretende dilucidar la actitud de los actores frente a la solución de problemas específicos, a efecto de poder acrecentar los márgenes de certidumbre y detectar los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que desalientan o dificultan la cooperación y la coordinación entre las redes políticas.

²⁶ Retchkiman K Benjamín; 1972; *Introducción al estudio de la Economía Pública*; México; UNAM; Instituto de Investigaciones Económicas; 357 pp.

²⁷ El término agente lleva al entendimiento del concepto *Problema de agencia-principal* que es enfoque analítico que se aplica para estudiar las relaciones del gobierno federal (el principal) que delega funciones en el gobierno local (agencia). El problema surge porque los dos niveles de gobierno tienen información diferente: el gobierno federal tiene amplio conocimiento de los problemas nacionales y el gobierno local está más enterado de los asuntos de la comunidad. La eficiencia en la asignación de recursos se ve afectada por la distribución desigual de la información entre los niveles de gobierno. Los problemas de información, entre la agencia y el principal, podrían dificultar y/o hacer lenta y burocrática la transferencia de los fondos del gobierno federal hacia los niveles municipales o locales. (Ayala Espino; 2000; ob.cit.; pág. 289).

²⁸ Retchkiman K Benjamín; ob.cit.

El enfoque de las relaciones entre ámbitos de gobierno parte del hecho de que las organizaciones son actores políticos que obedecen a objetivos e intereses que llegan a asumir como propios, mismos que buscan ser alcanzados bajo el sentido de identidad institucional.

Un sistema intergubernamental, en donde el éxito depende de la interacción entre las partes, es el mecanismo análogo de las relaciones gubernamentales; el objetivo rector son las actitudes cooperativas, en un ambiente institucional que dé certidumbre.²⁹

Derivado de lo anterior, se afirma que no existe gestión intergubernamental en ambientes no cooperativos, que no están sujetos al escrutinio público y a la negociación. Existe la necesidad de anteponer objetivos de una Institución o de un gobierno, a los objetivos de una administración integrada, o del gobierno en su conjunto, respectivamente.

Las RIG suponen eventos cooperativos de gobiernos de diferente nivel de actuación; las decisiones públicas, en su proceso de diseño e implantación, son el resultado de una serie de interacciones entre diversos actores, con intereses disímiles y que buscan beneficios según su experiencia, memoria profesional y administrativa, la claridad y la toma de decisiones deber ser transparente, producto del intercambio de información, ya que el enfoque de las relaciones gubernamentales habla de eficiencia terminal, bajo mecanismos de cooperación.

Los ejes centrales del estudio de las RIG se encuentran en dos elementos:

- La interdependencia y
- La interacción

Se habla de cooperación-negociación, y de las categorías coordinación-política y coordinación-administrativa. En este sentido, la cooperación es un factor determinante en el nivel de eficacia y el éxito de las políticas públicas a implantar; en virtud de que facilita el surgimiento de gobiernos eficientes y complementa recursos; es decir, se colabora bajo una misma lógica de eficacia y rendición de cuentas. No obstante la cooperación o colaboración afecta los acuerdos tomados, ya que siempre hay alguien a quien no se beneficia con las decisiones asumidas o los acuerdos entre algunos pueden ser desacuerdos entre otros. Por lo tanto, la toma de decisiones o aplicación de políticas públicas sustentada en relaciones

²⁹ Retchkiman K Benjamín; ob.cit.

intergubernamentales, implica que se dé un costo de oportunidad, que se valore y mida el impacto y las repercusiones ante la implantación de las diversas opciones.

El enfoque metodológico de las RIG se sustenta en dos formas de análisis que pretenden explicar los procesos de negociación que se dan entre los actores y en el proceso de generación de las políticas públicas:³⁰

- a) **La decisión de implantación:** Estudia la comprensión de los fenómenos en los procesos reales de decisión, bajo categorías de regulación de conflicto y creación de consenso.
- b) **Las políticas inter-organizativas:** Analizan los actores, las organizaciones y las relaciones que existen entre éstos; así como los valores e intereses que representan, la autonomía decisoria, política y los mecanismos mediante los cuales interactúan.

Estos enfoques explican el impacto de las políticas públicas en los diferentes actores e instituciones, así como los factores externos que se involucran en la generación de las mismas; así también, permiten conocer las relaciones entre los grupos sociales a quienes se dirigen las Instituciones gubernamentales encargadas de su diseño, formulación, implantación y evaluación.

Las RIG se han centrado en la necesidad de una prestación más eficaz de los servicios públicos a la población; es decir en cuestiones de política social como son la salud y la educación. Existen una serie de elementos que ciñen a las RIG, Cuadro No. 3, éstos son una serie de componentes que interfieren en el diseño e implantación de cualquier política pública.

³⁰ Retchkiman K. Benjamín, ob.cit., pág.

Cuadro No. 3
Rasgos de las Relaciones Intergubernamentales

<p>▪ Unidades gubernamentales: nacionales, estatales, condados, municipios, distritos escolares, distritos espaciales, localidades. No obstante que el federalismo subraya las relaciones estatales-nacionales, el concepto de RIG reconoce no sólo las relaciones de este tipo sino que también reconoce las locales-estatales e interlocales.</p>
<p>▪ Acciones y actitudes de los funcionarios: comportamiento enfocado a un fin, percepciones de otros participantes. En este rasgo el principal elemento son los funcionarios públicos, -aquí se combinan las actividades y actitudes de las personas- éstos influyen en la dirección de las acciones de las RIG. No existen relaciones entre gobiernos: sólo hay relaciones entre funcionarios públicos que gobiernan diferentes unidades.</p>
<p>▪ Interacciones regulares entre funcionarios: contactos cotidianos, relaciones prácticas de trabajo, continuidad de pautas de acción. Las relaciones entre funcionarios no son sucesos ocasionales o aislados; en las RIG's se incluyen continuos contactos entre funcionarios así como intercambios de información y de opiniones. En este rasgo los funcionarios se ocupan de que los arreglos informales, prácticos, estén orientados hacia metas que puedan realizarse dentro del ámbito de su competencia.</p>
<p>▪ Todos los funcionarios públicos, funcionarios elegidos: legisladores, ejecutivos, jueces, funcionarios nombrados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal. Todos estos funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones. En las relaciones entre los gobiernos actúa una vasta cantidad de funcionarios públicos -actores nacionales, actores estatales, actores locales, alcaldes- que dan dirección y significado a las RIG.</p>
<p>▪ Cuestiones de política, congresos: impuestos, ingreso intergubernamental, gasto fiscal, gastos: gastos funcionales, impactos de la ayuda federal, préstamos y deudas; mercados de la ayuda federal, formulación y aplicación de las políticas; contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas. Este último rasgo es el enfoque de políticas, mediante el cual se distinguen interacciones complejas entre autoridades gubernamentales de diferente nivel y con diferentes propósitos para la implantación de políticas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Retchikman K. Benjamin, ob.cit.; pp. 117 y 118.

De acuerdo con Pineda Guadarrama³¹ existen argumentos para preferir el uso del concepto de RIG sobre el federalismo en materia de gestión pública y administración, cuadro No. 4.

Cuadro No. 4
Argumentos a favor del concepto Relaciones Intergubernamentales

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	FEDERALISMO
Reconoce y analiza las interacciones entre funcionarios de todas las entidades gubernamentales y todos los niveles.	Se usa para problemas de índole político, para sistemas de competencias y de jerarquías, así como para describir cambiantes circunstancias de la relación y de supremacía federal.
Reconocen el gobierno por leyes pero también por personas; incluye una amplia gama de acciones y concepciones más informales de la gestión de los funcionarios.	Designa una forma de gobierno en la que una unión de estados reconoce la soberanía de una autoridad central.
No contiene en su estructura distinciones jerárquicas, se acepta la colaboración y participación en la gestión gubernamental para atender con mayor eficacia a los gobernados.	Ha generado toda una herencia jurídica; es decir, se ha favorecido la práctica y el pensamiento federalista, a través de leyes, acuerdos, etc.
Contempla relaciones dinámicas entre Instituciones y niveles de gobierno en el ejercicio público y en el diseño de políticas.	Existe un marcado acento jurídico y estatal-nacional
Han formado un cuerpo teórico viable que explica la manera de formular e instrumentar las políticas públicas.	Federalismo significa un conjunto jerárquico de relaciones de poder o de autoridad, así como una relación de subordinación.
	Ha favorecido las relaciones estatales-nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Derl S. Wright, ob.cit., págs. 122 a 125.

³¹ En Derl S. Wright, 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, págs. 122 a 125.

Lo que se interpreta en estos planteamientos, es que se trata de conceptos interrelacionados, toda vez que las RIG son determinantes para dilucidar las relaciones dinámicas del intercambio de políticas públicas entre los diferentes órdenes de gestión administrativa y gubernamental dentro del marco del federalismo. En síntesis las RIG permiten mejorar la gestión administrativa, coadyuvan a la generación de relaciones cooperativas y de intercambios entre diversos actores políticos, en un ambiente de alternancia política y de gobiernos divididos. Y finalmente crean políticas de relaciones abiertas, transparentes y funcionales entre diferentes ámbitos de gobierno, enriqueciendo la eficiencia y eficacia gubernamental, elementos característicos del federalismo.

1.6 Teoría de los bienes públicos

El estudio del federalismo se apoya en teorías que forman parte de la economía pública,³² éstas son la Teoría de los bienes públicos, específicamente la teoría de los bienes públicos locales y el modelo de Tiebout; la Teoría de la incidencia fiscal que se aplica para analizar la capacidad de pago de los gobiernos locales con respecto a su contribución a los impuestos federales; y la Teoría de la elección pública, que estudia el papel de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal, las participaciones a los estados de la Federación y las negociaciones sobre la responsabilidad de los gobiernos federales en la provisión de bienes y servicios públicos, educación, salud, infraestructura, entre otros.

Para los fines de la presente investigación, interesan los planteamientos de la *Teoría de los bienes públicos*, la cual se aboca al análisis de problemas relacionados con la provisión de bienes públicos por parte del gobierno federal y de los gobiernos locales; respondiendo a preguntas como: ¿qué nivel de gobierno es más eficiente en la provisión de bienes y servicios públicos?, ¿la provisión debe ser descentralizada (gobiernos locales) o centralizada (gobierno federal)?, ¿cuál nivel de gobierno mejora la equidad en la provisión de bienes públicos?.

³² Ayala Espino José; 2001; *Economía del Sector Público Mexicano*; UNAM; Facultad de Economía; Ed. Esfinge; S15 pp.

La teoría nos remite al análisis del fallo del mercado en la provisión de los bienes sociales, el cual surge por hecho de que los bienes sociales no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles para otros consumidores.

De esta forma, los bienes públicos no se transforman en derechos de propiedad de individuos concretos, y el mercado no puede funcionar. Si los beneficios están disponibles para todos, los consumidores no desearán voluntariamente efectuar pagos a los oferentes de estos bienes.³³

La necesidad de provisión pública puede surgir en situaciones en las que el consumo es rival, de modo que sería adecuada la exclusión; entonces el gobierno tiene que intervenir cuando el mercado no puede resolver la situación.

Una vez entendida la naturaleza de los bienes públicos, resulta inminente determinar la cantidad de bienes que el gobierno debería proveer, en función de la clase y cantidad del bien social que debería suministrarse y lo que se debería pedir que se pagara a un consumidor determinado.

Otro problema que se enfrenta es que aunque los bienes sociales estén disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente; Musgrave refiere que los beneficios de la defensa nacional se reciben en todo el ámbito nacional, mientras que los de los faroles de las calles revierten sólo en la localidad, lo cual sugiere que la naturaleza de los bienes sociales tiene incidencia sobre la cuestión del federalismo fiscal –centralización o descentralización–.³⁴

Los bienes públicos puros³⁵ son aquellos cuyo consumo por parte de un individuo no afecta el consumo por parte de otro consumidor. Un bien público se caracteriza por la no exclusión y no rivalidad³⁶ en el consumo, exactamente lo contrario a un bien privado puro.

³³ Musgrave, ob.cit., pp. 4-17.

³⁴ Ibidem, pp. 9 y 10.

³⁵ Ayala Espino: 2000; ob.cit.; pág. 189.

³⁶ La no rivalidad en el consumo se refiere a la idea de que los beneficios de un bien pueden ser disfrutados por más de una persona simultáneamente. La no exclusión existe cuando una persona puede disfrutar los beneficios de un bien sin necesidad de pagar por su consumo, ya que el costo marginal para un consumidor adicional es nulo. (Ayala Espino: 2000; ob.cit.; pág. 189).

Los bienes públicos puros son indivisibles, no hay derechos de propiedad claramente establecidos para que puedan asignarse a un individuo en particular. La posibilidad de exclusión es una cuestión técnica; por lo tanto, la no rivalidad es la propiedad que define los bienes públicos.

En general, el sector privado no provee los bienes públicos, dado que los precios del mercado no pueden ser utilizados para racionarlos, el sector público se encarga de asegurar su provisión directamente o indirectamente, contratando la provisión privada. En general el gobierno produce los bienes públicos; sin embargo, el cargo por los mismos representa un problema, ya que por la naturaleza de no exclusión los individuos tienen incentivos para no revelar sus preferencias y así disfrutar gratis de un bien.³⁷

En el caso de los servicios educativos, la teoría los define como bienes públicos no puros, toda vez que el coste marginal de educar a un niño más dista de ser cero, y no difícil cobrar a un individuo por el uso de este servicio.³⁸

La existencia de un fallo de mercado en la provisión de servicios educativos conlleva a que sean bienes de carácter público; tener ciudadanos educados genera externalidades; dado el nivel de educación que elegiría la gente a título particular si el Estado no la subvencionara, es posible que la educación pública haya desempeñado un importante papel en la integración de los hijos de inmigrantes en la sociedad de las regiones de destino. Por lo tanto, uno de los argumentos a favor de la financiación pública de la enseñanza primaria y secundaria es distributivo; se cree en general que el acceso a los niños a la educación no debe depender de la capacidad económica de sus padres o de su altruismo. Esas consideraciones distributivas constituyen el principal motivo para que intervenga el Estado en la educación, en la financiación de la enseñanza elemental y secundaria y en la ayuda económica general a la enseñanza superior.

³⁷ Se encuentra también la definición de *Bienes públicos locales* lo que se refiere a que aunque los bienes públicos están disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente. Por ejemplo los beneficios de la defensa nacional se reciben en todo el territorio nacional, mientras que los faroles de las calles benefician sólo a los residentes de la localidad; lo cual sugiere que la naturaleza de los bienes públicos tiene una desigual incidencia territorial. Ello tiene implicaciones para la provisión de bienes públicos. (Ayala Espino, 2000, ob.cit., pág. 189).

³⁸ Stiglitz Joseph E., 2000, *La economía del sector público*, España, Antoni Bosch Editor, pág. 448.

La teoría explica por qué una entidad pública debe financiar la educación; ahora bien, para definir qué nivel de gobierno debe financiarla, resulta importante analizar las Funciones del Estado, como se detalla a continuación.

1.7 Bases teóricas de la descentralización

La descentralización se refiere a la tendencia del sistema político de difundir el poder entre los estados constituyentes establecidos por el convenio federal;³⁹ imposibilitando privar a alguna de las partes del derecho de participar de su ejercicio sin consentimiento de ambas.

En los sistemas federales los estados pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía en las esferas en las que les autoriza a hacerlo la Constitución.

La descentralización debe entenderse⁴⁰ como un proceso, antes que una meta o un objetivo final, para eliminar o reducir el exceso de concentración; a través de la dispersión de funciones del centro a la periferia.

Se distinguen los siguientes tipos de descentralización:⁴¹

- **Descentralización política:** Otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos.
- **Descentralización espacial:** Busca un patrón de desarrollo urbano que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños a fin de prevenir o revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas.
- **Descentralización administrativa:** Implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las

³⁹ Cfr. Ayala Espino José, ob.cit. 343

⁴⁰ Cfr. Victoria E. Rodríguez, 1999, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, pág. 37.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 38-40.

unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales u organizaciones no gubernamentales.

- **Descentralización del mercado:** Proceso de creación de las condiciones en los que los bienes y servicios se proveen por mecanismos de mercado; se logra mediante políticas de liberalización económica como la desregulación del sector privado, que reduzca las restricciones legales a la participación privada en el suministro de servicios.

Así también, se identifican tres modos de descentralización:⁴²

- **Desconcentración:** Transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias federales; el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación y de coordinación de operaciones; los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro.
- **Delegación:** Las Secretarías de Estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendirle cuentas.
- **Devolución:** Implica una autonomía para los estados y municipios; algunos elementos que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores. Los municipios eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local independiente de una administración local.

Con base en estos conceptos, se señala que el tipo ideal de descentralización es la política, la cual se equipara a la democratización, la participación ciudadana y al gobierno representativo; por otra parte, el modo eficaz sería el de devolución, el cual al implicar autonomía para los estados y municipios es ilustrativo del sistema federal; sin embargo, como se determina en los capítulos siguientes de esta investigación, en México únicamente existe desconcentración administrativa; la cual de acuerdo a la teoría es el tipo de descentralización más débil, y relativamente más fácil de ejecutar; es el primer paso hacia la descentralización en los gobiernos muy centralizados.

⁴² Rodríguez Victoria, ob.cit., pp. 41 a 44.

De esta forma, la teoría muestra el imprescindible papel que el Estado tiene dentro de la economía, al establecer las bases y el marco de actuación para llevar a cabo una adecuada asignación de recursos para alcanzar la eficiencia económica y la justicia social, a través del presupuesto público, dentro de un marco institucional y jurídico preestablecido.

Así también, la intervención del Estado es imprescindible en la provisión de bienes que el sector privado no proveería de forma eficiente; por ejemplo, la impartición de justicia, la seguridad pública, la educación básica y la salud pública, que se ofrecen por razones éticas y sociales con independencia de la capacidad de pago de los gobiernos locales.

Por otra parte, se ha señalado que teóricamente la descentralización permite ganancias de eficiencia en la función asignación de gobierno, y no así para las funciones de estabilización y distribución; siendo la prestación de servicios educativos más eficiente a nivel local, por la cercanía a la población demandante.

En el siguiente capítulo, se analizan los ordenamientos jurídicos y normativos del sistema federal mexicano, en los cuales –en correspondencia con los aspectos teóricos– se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, a fin de que éste sea integral, que fortalezca la soberanía y el régimen democrático, y conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Así también, se examina la existencia de bases para la distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales, y si jurídicamente se garantiza la protección sobre la existencia y autoridad del gobierno en sus tres niveles.

Asimismo, mediante el estudio de la Constitución Política y las leyes reglamentarias, se precisará si el sistema federal mexicano permite que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de decisión y se superen las dificultades que supone relacionar las entidades federativas con diferentes intereses, tradiciones y grado de desarrollo económico y social.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTOS LEGALES DEL FEDERALISMO MEXICANO, Y MARCO NORMATIVO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

... será mucho más fácil obtener que la Constitución sea enmendada después de su adopción que previamente a ésta. Desde el momento en que se altere el plan actual, éste se convierte en uno nuevo para los efectos de su aprobación y debe someterse a la decisión de cada Estado...

*...
Cualquier Constitución tiene que descender inevitablemente a una diversidad de pormenores, en los cuales será necesario efectuar un acomodo de los intereses de Estados independientes o de lo que creen que es en su interés...*

Hamilton.

En el presente capítulo se analiza el marco constitucional del federalismo mexicano; se describen las disposiciones legales y normativas del proceso de descentralización educativa y se muestra la normativa de la operación y fiscalización del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) del Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

Es importante señalar que el capítulo se estructuró siguiendo el proceso del ejercicio de los recursos del FAEB, por lo que los ordenamientos jurídicos no se encuentran de manera jerárquica.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Entender el federalismo mexicano inminentemente conlleva a la comprensión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Doctor Ayala Espino¹ señala "la Constitución federal, como expresión de la soberanía popular, es aplicable en la totalidad del territorio nacional, es escrita y rígida, escrita para definir con precisión las materias que corresponden al gobierno federal y a los estados miembros, y rígida para establecer un procedimiento especial de reformas a la Constitución para proteger la existencia de la norma suprema".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 establece la responsabilidad del Estado sobre la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento

¹ Ayala Espino, José; *Economía del Sector Público Mexicano, México*. Ed. Esfinge; pág. 347 a 411.

económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para el logro de las tareas del Estado, el artículo 26 dispone la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación; el cumplimiento de esta facultad del Estado se materializa en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, los cuales son analizados más adelante, específicamente lo relativo a la federalización educativa.

El artículo 40 de la Carta Magna señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Este artículo sustenta la forma de gobierno federal en nuestro país; determinándolo asimismo como democrata² y representativo³.

Otra disposición de interés a nuestros fines es el artículo 73 de la Constitución, el cual señala en su fracción XXV, como facultad del Congreso: dictar las leyes encaminadas a distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

² La Democracia es la Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de ciudadanos –principio que enuncia la frase: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo–; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. Es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía, y en nombre de la misma, elige a sus gobernantes. Es una forma de organización política para gobernar basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente. *Diccionario Jurídico; 2002; UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas.*

³ La Representación política es el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal. *Diccionario Jurídico; 2002; UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas.*

La observancia a esta disposición la encontramos en la Ley General de Educación, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Un aspecto de gran importancia es el artículo 79 fracción I segundo párrafo, que como funciones a cargo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, señala la fiscalización *de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.*

Ahora bien, en el artículo 115 constitucional encontramos disposiciones que regulan la actuación de los Municipios, de los que se señala: son la base de la división territorial; estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley y, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

- Los Municipios en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, *observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.* Asimismo, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.
- *Los Municipios tienen la atribución de administrar libremente su hacienda, formada de los rendimientos de los bienes que les pertenecen, contribuciones y otros ingresos como las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo*
- Los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

Respecto a los Estados, el artículo 117 constitucional, fracción VIII segundo párrafo señala que éstos no pueden, en ningún caso contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos; así también, señala que los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Puede observarse que la Constitución es expresa al señalar las facultades y atribuciones de los Municipios, respecto a la recaudación y la prestación de servicios públicos que les corresponden; mientras que para los Estados, estas facultades y atribuciones no son pronunciadas; no se mencionan que bienes y servicios públicos corresponde proveer a nivel de gobierno estatal.

De acuerdo con Martínez Almazán,⁴ los rasgos del federalismo mexicano, derivados de la Constitución son:

- La existencia de dos órdenes jurídicos: federal y estatal y tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
- Coexistencia de dos sistemas constitucionales, la Constitución Federal y la Constitución Estatal.
- Supremacía de la Constitución Federal y la Constitución Estatal.
- Compuesto de Estados libres y soberanos.
- Los Estados tienen como elementos: población territorial y poder público.
- Los Estados tienen la obligación de adoptar la forma de gobierno republicana, democrática y representativa.
- La existencia del "Municipio Libre"
- Prohibiciones a los Estados en términos del artículo 117 constitucional.
- Distribución de competencias para cada esfera de gobierno.

Asimismo, Martínez Almazán (ob.cit.) señala que el estado federal se caracteriza por los aspectos jurídicos siguientes:

- Un orden jurídico supremo como expresión de la soberanía popular: la Constitución.
- Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución distintos en cuanto a su competencia e iguales en cuanto ambos están subordinados a la propia constitución federal: el de la Federación y el de los Estados.
- Autonomía de los estados miembros para expedir su propia Constitución y elaborar sus propias leyes sin más límites que los establecidos en la Constitución Federal.
- Mecanismos de la preservación de la integridad del orden como son:

⁴ Martínez Almazán Raúl; 1996; *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*; México; INAP; 352 pp.

- Participación de la Federación y los estados miembros en el Reforma Constitucional
- Un sistema para la resolución de conflictos de competencia que surjan entre los Estados.
- Protección de la Federación a los Estados;
- Participación de los Estados en la formación de la voluntad de la Nación.

2.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMAS SECTORIALES

En cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política, el Ejecutivo Federal integra el Plan Nacional de Desarrollo; en el periodo de estudio que nos ocupa, ubicamos las disposiciones relativas al fortalecimiento del federalismo siguientes:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) en su capítulo tercero *Desarrollo Democrático*, plantea como línea estratégica *Un nuevo federalismo*, mediante la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, que limiten el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político del país.

Se señala que el nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales; reconociendo que el federalismo genera las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades del país respecto a la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica.

Considera la atención de las siguientes líneas de actuación:

- Redistribución de competencias;
- Descentralización y federalización de funciones;
- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
- Vida municipal
- Participación municipal en el desarrollo;

- Periodo constitucional de los ayuntamientos; y
- Municipios indígenas.

Respecto a la Descentralización y federalización de funciones refiere que debe aprovecharse la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades que la población demanda.

En materia educativa, el PND señala que la educación es un factor decisivo de superación personal y de progreso social y por tanto se debe mantener como una prioridad del gobierno en sus programas y el gasto; promoviendo la participación de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

Un propósito central del PND es diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, primaria y secundaria; elevar la eficiencia terminal y reducir disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Plantea reforzar programas que contribuyan a eliminar rezagos en entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprueben.

Asimismo, plantea mejorar los servicios de educación indígena, respetando lenguas, costumbres y tradiciones de los pueblos. Estas acciones van en paralelo a mejoras en los contenidos, métodos y materiales educativos; ampliación y modernización de la infraestructura y el equipo de los planteles, incluyendo nuevas tecnologías de comunicación e informática.

Finalmente, presenta consolidar la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la participación de las comunidades en las tareas educativas.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 dentro del área *Orden y respeto* se parte de un diagnóstico que reconoce que el desequilibrio de las relaciones entre las instancias de autoridad del Estado mexicano ha limitado el desarrollo de la democracia, distorsionado los mecanismos de representación política, obstaculizado la interacción de los poderes; así como favorecido el abuso de autoridad en perjuicio de los

derechos básicos de las personas y el adecuado desarrollo del país. En el ámbito federal esto se reflejó en la escasa autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades regionales.

Así también, se manifiesta que se desvirtuó la división de poderes y se exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país; toda vez que el Gobierno Federal desempeña funciones que podían ser asumidas por los gobiernos de entidades federativas y municipios. La promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas de que el país no ha sabido aprovechar potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podrían capitalizarse mediante una redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios. Además, las autoridades gubernamentales de estos espacios geopolíticos han visto afectados los recursos de que disponen para potenciar su desarrollo económico, social y político.

La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está acotada de manera desproporcionada por los poderes federales. El esquema de equidad en el acceso de los mexicanos tanto a oportunidades como a niveles de vida sigue siendo inequitativo y está determinado por la entidad federativa en la que se radica.

En el documento de referencia se concluye que los limitados avances en la descentralización de las políticas de educación, salud e infraestructura social, fue debido a que se trató de un proceso concebido y ejecutado desde el centro, con escasa participación de estados y municipios, y limitado a la transferencia de recursos; sin tomar en cuenta aspectos de adaptación e impacto regional.

La atención de esta área plantea entre otros objetivos siguientes:

- Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo;
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública;
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas;
- Impulsar el federalismo en materia económica
- Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

El primer objetivo, requiere la construcción de una interacción entre los poderes de la Unión para contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada uno de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida.

Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.

El logro del objetivo, requiere de una estrategia que impulse la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del Gobierno Federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

Del objetivo de fortalecimiento a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, señala impulsar un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, para potenciar la calidad de la gestión de gobierno, para fomentar una mejor rendición de cuentas y para abrir cauces a la participación ciudadana.

Del impulso de las relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, se señala el establecimiento de mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público.

Respecto a impulsar el federalismo en materia económica, refiere detonar el desarrollo integral de las regiones, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios a través de la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atinente de los recursos asignados por la Federación.

Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación, indica transferir atribuciones y responsabilidades educativas del gobierno federal y compartir mayormente el desahogo de la función educativa con los diversos órdenes de gobierno y con los agentes involucrados en el proceso de formación de las personas y la sociedad en general.

En materia educativa, se ubica el Objetivo rector: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Para lo que se plantea como estrategia, proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.

Lograr que la educación responda a las necesidades de los individuos y a los requerimientos del desarrollo regional y nacional. Tanto los contenidos como la gestión de la educación deben adecuarse de manera continua para satisfacer las exigencias de la vida diaria de las personas, en los ámbitos social, cultural y laboral. La política educativa debe lograr que los mexicanos adquieran los conocimientos, competencias y destrezas, así como las actitudes y valores necesarios para su pleno desarrollo y para el mejoramiento de la nación. Se pondrá énfasis no sólo en la cobertura y la ampliación de los servicios educativos, sino también en la equidad y calidad de los mismos, a fin de corregir desigualdades entre grupos sociales y regiones.

Ello requerirá la ampliación de la atención educativa, en aspectos formales y no formales, hacia grupos de población infantil, joven y adulta que han quedado excluidos de las actuales estrategias y cuya educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de la vida. El sistema educativo debe ofrecer oportunidades de aprendizaje a los ciudadanos de cualquier edad, cultivando la diversidad de capacidades, vocaciones, estilos y necesidades educativas especiales.

PROGRAMAS SECTORIALES

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000⁵

Este programa se constituyó en respuesta a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que el federalismo se planteó como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

El programa establece como marco político para impulsar relaciones intergubernamentales, la cooperación y coordinación interinstitucional; con el fin de revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, impulsar potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales y la revisión de los marcos institucionales, como muestra el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1
Objetivos y líneas en materia de Federalismo

Objetivos fundamentales	Líneas Estratégicas	Líneas de Generales de Acción
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, - Vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio, - Construir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> -Promover la unidad nacional -Fortalecer la República y el Estado de Derecho -Promover la Justicia Social -Vigorizar el desarrollo nacional y regional 	<ul style="list-style-type: none"> -Impulsar el Desarrollo Político Institucional -Alcanzar un mayor Desarrollo Social -Contribuir al Crecimiento Económico -Fortalecer el Desarrollo Regional -Promover un mayor Desarrollo Administrativo

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997.

El Programa plantea como Subprogramas:

- Federalismo y Descentralización
- Federalismo Hacendario
- Renovación Municipal

De éstos, el Subprograma Federalismo y Descentralización establece que la descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales implica la transferencia de atribuciones y recursos, bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública; el avance hacia la descentralización se guiaría por objetivos y estrategias específicos.

Cuadro No. 2
Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción en Educación Pública

Objetivos específicos	Estrategias	Líneas de acción en Educación Pública
<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar una redistribución de atribuciones y revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales. - Proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización. - Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales. 	<p>Celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la operación de la Comisión Intersecretarial para el impulso al Federalismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transferir al gobierno del Distrito Federal los servicios de educación básica - Transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo. - Transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado y de capacitación. - Transferir la prestación de los servicios de Educación Comunitaria Rural. - Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, rurales y urbanas. - Concluir la descentralización del subsistema de preparatoria abierta. - Transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior. - Consolidar los sistemas regionales de investigación en ciencia y tecnología. - Concluir la transferencia de las atribuciones de registro de Instituciones educativas y colegios de profesionistas, así como las funciones de vigilancia del servicio profesional. - Descentralizar las unidades regionales de culturas populares. - Transferir la administración de las villas deportivas y juveniles.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Por último, el Programa para un Nuevo Federalismo plantea un marco normativo para la Descentralización; que incorpora elementos a observar en el proceso de descentralización:

- Sin desarticular servicios ni disminuir la cobertura y eficiencia.
- Analizar con precisión la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, determinando el impacto económico, social, organizacional, técnico y normativo de cada función a descentralizar.
- Evaluar la capacidad de los gobiernos locales para recibir programas, funciones y recursos de las dependencias y emprender programas de capacitación administrativa de carácter sectorial.
- Observar que la descentralización de funciones sea acompañada de los recursos que las dependencias federales destinan para su ejecución.
- Incluir en los recursos transferidos la parte proporcional de los gastos de administración.
- Instrumentar, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en coordinación con las contralorías estatales, programas sectoriales de evaluación y seguimiento relativos al cumplimiento de los términos establecidos en los convenios de descentralización.

Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006

El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 se estructura con base en los elementos de la Planeación Estratégica; estableciendo una Visión –qué se quiere lograr a largo plazo–, Misión –razón de ser del Programa–, y Estrategias –qué se va a hacer–; como se muestra en el Cuadro No. 3.

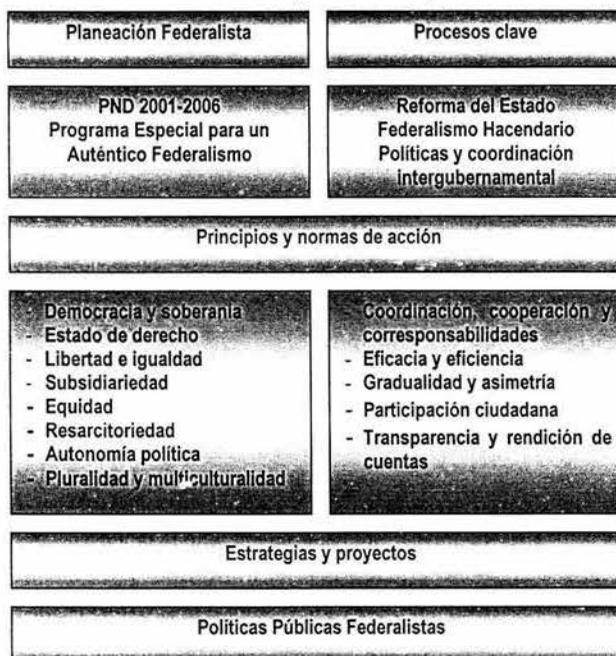
Cuadro No. 3
Visión, Misión y Líneas Estratégicas del Programa Especial para un Auténtico Federalismo

Visión	Misión	Estrategias
<p>Constituir municipios autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y federación.</p> <p>Estado mexicano de derecho, social, democrático y federalista.</p> <p>Gobiernos comprometidos con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.</p>	<p>Asegurar la transición del centralismo a un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización política - Fortalecimiento de los gobiernos locales. - Relaciones intergubernamentales federalistas. - Participación ciudadana y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006

El Programa señala que atiende a las cuatro transiciones señaladas en el PND 2001-2006 –política, demográfica, social y económica– constitucional y la creación de acuerdos fundamentales que permitan a los órdenes de gobierno atender las demandas de la ciudadanía; el Cuadro No. 4 muestra la estructura del Programa.

Cuadro No. 4
Elementos de un auténtico federalismo,
en una coherente arquitectura de gobiernos



Fuente: Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

Un aspecto sobresaliente del Programa se relaciona con el establecimiento de mecanismos de evaluación, entre los que se encuentran indicadores estratégicos, que miden la eficiencia, cobertura e impacto de dicho Programa; establecidos con el objeto de identificar los avances o desviaciones respecto de lo planeado, permitiendo mantener el control de la operación, detectar y/o prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos, comparar resultados obtenidos con las metas intermedias y determinar el monto de recursos necesarios para implementar los proyectos.

Programa Nacional de Educación 2001-2006

Este programa señala las políticas para conformar un Sistema Educativo Nacional equitativo, de calidad y vanguardia, mediante el fortalecimiento del federalismo y la adecuación de la estructura de la SEP.

Finalmente este instrumento, plantea las siguientes líneas de acción para la descentralización educativa:

- a) *Impulsar el avance y la consolidación del proceso de federalización educativa*
 - *Reorganizar la estructura del Sistema Educativo Nacional para transferir la operación de todos los tipos, niveles y modalidades educativos integralmente a las entidades federativas, a través de nuevas formas de responsabilidad compartida entre la instancia federal y las estatales.*
 - *Establecer mecanismos para la revisión y renovación de los procesos de descentralización, tomando en cuenta los aspectos técnicos y construyendo los consensos que faciliten la transferencia de los servicios educativos que aún no han sido federalizados.*
- b) *Fortalecer los sistemas educativos estatales*
 - *Fortalecer a las instancias estatales, profesionalizando los equipos técnicos.*
 - *Extender y consolidar la descentralización para que las estructuras del sistema educativo que se encuentran entre el nivel estatal y el de cada escuela, se reformen y refuercen en función de las necesidades de alumnos, maestros y de la calidad del servicio.*
- c) *Adecuar la estructura de la Secretaría de Educación Pública*
 - *Identificar áreas que convenga fusionar, dividir o reubicar*

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006

Este programa delinea las acciones necesarias para obtener los recursos financieros que permitan llevar a cabo los objetivos del PND, con el propósito de fortalecer la capacidad de crecimiento de la economía de manera sostenida y mejorar la distribución de la riqueza entre los distintos grupos de la población y las diversas regiones del país.

En el capítulo 5 "Política de financiamiento del desarrollo", se ubica como una política de ingreso, *el federalismo fiscal*, en el que se expresa la necesidad de transitar hacia un nuevo federalismo en México; enfocado al espacio fiscal, se reconocen las escasas facultades de los gobiernos locales en la recaudación

de ingresos, así como el alto nivel de dependencia de las transferencias federales, aspectos que dificultan la capacidad para resolver crecientes demandas de servicios y gasto social de la población.

Se plantea que el incremento en la correspondencia entre las decisiones de ingreso y las decisiones de gasto en el ámbito local, aumenta las fuentes de ingreso a las cuales tienen acceso los gobiernos locales, y por tanto se señalan las acciones específicas siguientes:

- a) *Se reconocerá el potencial de los gobiernos locales para resolver eficientemente las demandas de sus ciudadanos;*
- b) *Se apoyará eficazmente a las entidades federativas y municipios para fortalecer la capacidad y eficiencia de su sistema hacendario;*
- c) *Se facilitará a los ciudadanos la evaluación del desempeño de sus gobernantes al eliminar los problemas de información que produce el sistema federal de transferencias;*
- d) *Se proveerá a los ciudadanos de herramientas fiscales para decidir si se llevan a cabo o no nuevos proyectos de gasto.*

2.3 LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Esta Ley, en su capítulo III "Del Federalismo Educativo", establece las facultades para cada orden de gobierno, éstas se aprecian en el siguiente esquema:

Cuadro No. 5
Obligaciones en materia educativa por nivel de gobierno

Actividad	Nivel de Gobierno Responsable	Ámbito de Acción
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	Ejecutivo Federal y Gobierno Local	Concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. Los recursos recibidos para este fin no serán transferidos debiendo aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.
	Gobierno Local	Prestará todas las facilidades y colaboración para que el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. Proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de la autoridad municipal.
EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	Ejecutivo Federal por conducto de la SEP	Evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de que las autoridades educativas locales lo realicen en sus respectivas competencias.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley General de Educación.

Si observamos las atribuciones que debe llevar a cabo cada nivel de gobierno (Cuadro No. 6), encontramos que a nivel federal se ejecutan las etapas de planeación, control, y evaluación; mientras que a nivel local corresponden únicamente el proceso administrativo y la operación de acuerdo a las pautas determinadas a nivel federal.

Al respecto, Cabrero Mendoza⁶ señala que el gobierno central tiene facultades para determinar, normar, regular, evaluar y fijar lineamientos generales; y que los estados, en cambio, prestan servicios, ajustan y operan el sistema. Por lo tanto, el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; mientras que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejen de ser importantes; el modelo de la descentralización educativa en México, centraliza el poder y descentraliza la administración.

De esta forma, el análisis del marco jurídico-normativo sugiere que el avance en la federalización educativa, requiere reformas para que se establezca un mayor ámbito de competencia a los niveles estatal y municipal, en la toma de decisiones y la planeación.

⁶ Cfr. Cabrero Mendoza, Enrique (compilador); 1998; *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*; México; Centro de Investigación y Docencia Económica; 352 pp.

Cuadro No. 6 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS POR NIVEL DE GOBIERNO, DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

NIVEL FEDERAL	NIVEL ESTATAL	AUTORIDADES EDUCATIVAS FEDERAL Y LOCALES	AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO	DISTRITO FEDERAL
ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS (artículo 12)	ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS (artículo 13)	ATRIBUCIONES CONCURRENTES (artículo 14)	ATRIBUCIONES (artículo 13)	ATRIBUCIONES (artículo 16)
<p>I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;</p> <p>II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;</p> <p>III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;</p> <p>IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;</p> <p>V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;</p> <p>VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;</p> <p>VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;</p> <p>VIII.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;</p> <p>IX.- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;</p> <p>X.- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;</p> <p>XI.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;</p> <p>XII.- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y</p> <p>XIII.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;</p> <p>II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;</p> <p>III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;</p> <p>IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;</p> <p>V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;</p> <p>VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y</p> <p>VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;</p> <p>II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;</p> <p>III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;</p> <p>IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;</p> <p>V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;</p> <p>VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;</p> <p>VII.- Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;</p> <p>VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;</p> <p>IX.- Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;</p> <p>X.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y</p> <p>XI.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p> <p>El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.</p>	<p>El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14. El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.</p>	<p>Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18. Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría. El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley General de Educación.

2.4 ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, Y ACUERDOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS⁷

El Acuerdo fue suscrito en 1992, por el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y reconoce la necesidad de consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines al federalismo y la promoción de la participación social.

En este Acuerdo se manifiesta el propósito de impulsar la descentralización de funciones y recursos de la federación hacia los gobiernos estatales y municipales, enfatizando la importancia de la descentralización administrativa al interior de la Administración Pública Federal.

Con el establecimiento de este Acuerdo, se logró un pacto entre la Federación, los Estados y el SNTE, para descentralizar la operación de los servicios de educación básica y normal; el cual se concretizó con la firma de los Convenios, específicos con cada una de las Entidades Federativas.

De conformidad con las disposiciones del Acuerdo, la Secretaría de Educación Pública conservaría las atribuciones en los aspectos normativos de la educación, así como la responsabilidad de coordinar, integrar y evaluar el Sistema Educativo Nacional.

Cabrero Mendoza (1998, páginas 281 y 282) señala que mediante la firma de este Acuerdo el gobierno federal transfirió a los de los Estados los activos escolares, la responsabilidad de operar el sistema, las relaciones laborales con los maestros y recursos financieros importantes.

CONVENIOS QUE DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, CELEBRAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CON LA COMPARECENCIA DEL ISSSTE

Estos Convenios fueron celebrados en 1992 por el Ejecutivo Federal con cada una de las 31 Entidades Federativas; se derivan del ANMEBN, estableciéndose actividades concretas para cada nivel de gobierno, como se detallan en el Cuadro No. 7:

En los convenios se expresó que el gobierno estatal asumiría la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio, en los que prestarán los servicios de educación básica, normal y de formación de maestros; así como la especial (inicial, indígena, física y cultural) para lo cual se indicaba que el Ejecutivo

⁷ Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1992.

Federal traspasaría los establecimientos con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles.

Cuadro No. 7
Actividades conferidas a cada nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Actividad	Nivel de Gobierno	Actividad
<p>Ejecutivo Federal</p>	<p>Vigilará en toda la República el cumplimiento del artículo 3 de la Constitución Política, de la Ley General de Educación y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>Asegurará el carácter nacional de la educación.</p> <p>Formulará los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal.</p> <p>Autorizará el uso de material educativo.</p> <p>Elaborará y mantendrá actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria</p> <p>Concurrirá a la promoción, organización y sostenimiento de los servicios de educación básica y normal.</p> <p>Propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas.</p> <p>Concentrará con las Entidades Federativas, las acciones necesarias para reducir y superar disparidades.</p> <p>Dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos.</p> <p>Aplicará procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional.</p>	<p>Gobierno Estatal</p>	<p>Se compromete a mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos.</p> <p>Elevar la cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad y criterios generales que en ejercicio de sus atribuciones expida el Ejecutivo Federal.</p> <p>Promoverá las medidas necesarias para que sea responsabilidad directa de cada Municipio dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas ubicadas en el territorio de su jurisdicción, con los recursos que al efecto le transfiera el propio Gobierno Federal.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica.

Destaca el hecho de que se promueve la participación social, mediante el establecimiento de un consejo escolar, en el que participarían maestros, directivos de escuela, padres de familia, un representante del SNTE y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela.

La supervisión quedó expresa para el Gobierno Federal, señalándose el compromiso de perfeccionar los procedimientos de control, verificación y seguimiento, que permitieran conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del sistema educativo estatal, y para el gobierno estatal se indicó prestaría todas las facilidades y colaboración a las funciones de evaluación del sistema educativo estatal, que llevara a cabo el Ejecutivo Federal para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

El Ejecutivo Federal se comprometió a transferir recursos para que el Gobierno Estatal se encontrara en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibiera, cumplir compromisos adquiridos y elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo.

El Gobierno Estatal destinaría todos los recursos recibidos por el convenio, a cubrir gastos por los servicios en los planteles traspasados y una vez cubiertos, a los compromisos y programas a su cargo conforme al convenio.

Finalmente, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, proporcionaría al Gobierno Estatal la asesoría – técnica, administrativa y de cualquier otra naturaleza– para el mejoramiento del sistema educativo estatal a su cargo. El Gobierno Estatal daría al Ejecutivo Federal, toda la información relativa a la ejecución del convenio.

Resulta importante destacar que de manera paralela a estos Convenios, también en 1992, se suscribieron los relativos a la Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Educación para Adultos, por parte de las Secretarías de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con cada una de las Entidades Federativas; con la participación del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Aunque estos no son objeto del presente estudio, resalta el hecho de que además de establecer las bases, compromisos y responsabilidades para la descentralización, organización y operación de los servicios de educación para adultos, a través de la transferencia al organismo público de los recursos humanos, materiales y financieros; se establece que para el seguimiento de los recursos transferidos al estado por el gobierno federal, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por conducto de su órgano técnico de vigilancia, se coordinaría con la legislatura local, en los términos de la Ley Orgánica de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda.

2.5 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) fue expedida en 1978 y entró en vigor un año después, en ella se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁸, con el que se pretendió ordenar el sistema tributario nacional y fortalecer a las haciendas públicas estatales y municipales, al armonizar lo referente al ingreso, al gasto y a la deuda.

El objetivo de esta Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la misma, es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En 1997 esta Ley fue reformada, incorporando el capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales", en el que se encuentran disposiciones relativas a la operación del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; específicamente el artículo 25 señala que con independencia de lo establecido respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable⁹, se establecen las aportaciones federales, como recursos 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 esta Ley; los Fondos son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

⁸ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la institución más reciente e importante del federalismo mexicano. Su objetivo principal consiste en eliminar las situaciones de desequilibrio e inequidad que aún existen en materia de distribución del ingreso fiscal entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Sus organismos principales son: Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; Comisión Permanente; Junta Nacional de Coordinación Fiscal; Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (Ayala Espino, ob.cit.).

⁹ La Recaudación Federal Participable se define, en los términos de la Ley que nos ocupa como la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Por lo que se refiere al FAEB, la Ley dispone:

- Con cargo a las aportaciones del FAEB, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.
- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, a partir de los siguientes elementos:
 - I. *El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y*
 - II. *Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole:*
 - a) *Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;*
 - b) *El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y*
 - c) *La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.*

En adición a estas disposiciones, se encuentran las siguientes que complementan la operación de estos recursos:

- Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.*

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

- Las aportaciones que reciban las Entidades Federativas y los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos.*

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes; debiendo registrarlas, conforme a sus propias leyes.

Respecto al control y supervisión del manejo de los recursos, la LCF señala atribuciones específicas a cada nivel de gobierno (Cuadro No. 8) dependiendo la etapa de ejecución del gasto.

Cuadro No. 8
Funciones por nivel de gobierno

AUTORIDAD RESPONSABLE	ETAPA	EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES
SECODAM	Desde el inicio del proceso de presupuestación, hasta la entrega de los recursos a las Entidades Federativas.	
Autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales.	Recibidos los recursos de los fondos por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total. La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos.	Cuando conozcan que los recursos no han sido aplicados a los fines que señala la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la SECODAM

Continúa...

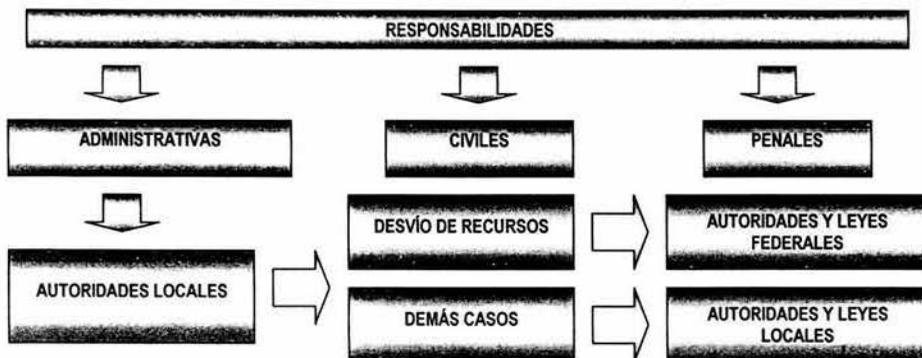
Continuación...

AUTORIDAD RESPONSABLE	ETAPA	EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES
Congreso Local, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda.	Fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los Municipios. El fin de estas revisiones es verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos.	Quando se detecte que los recursos no han sido aplicados a los fines que señala la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la CMH de la H. Cámara de Diputados.
Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.	Fiscalización de la Cuenta Pública Federal. Plantea como objetivo verificar que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales.	

FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 46.

En la LCF se expresa que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales, por el manejo o aplicación indebidos de los recursos, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, de acuerdo también a la etapa en que éstas hayan sido detectadas (Cuadro No. 9). Si durante el ejercicio de los recursos las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y de los gobiernos municipales determinan alguna irregularidad, deben hacerla del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM); si son las Contadurías Mayores de Hacienda, como órganos de fiscalización ex post al ejercicio de los recursos, deben dar aviso a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (anterior Contaduría Mayor de Hacienda) de la H. Cámara de Diputados.

Cuadro No. 9
Autoridades competentes en materia de responsabilidades
en el ejercicio de los recursos del Ramo General 33



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 46.

De acuerdo con el Doctor Ayala Espino (ob.cit.; página 405), con la incorporación del Capítulo V y la creación del Ramo General 33, se institucionalizaron los montos destinados a la educación básica, servicios de salud y a la infraestructura social municipal.

Asimismo, refiere que los recursos vía participaciones que corresponden al Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, son transferencias no condicionadas, fiscalizadas por las Contralorías y los Congresos Locales; mientras que los recursos desconcentrados vía Ramo General 33, corresponden a transferencias condicionadas que por no ser de carácter tributario, son recursos que están inadecuadamente incluidos en la LCF.

Del análisis de estas disposiciones se desprende que existen lagunas jurídicas-normativas; la primera de éstas relativa a la Constitución, la cual únicamente expresa las atribuciones y facultades del nivel de gobierno municipal y no así para el estatal.

En segundo término, por lo que se refiere a la federalización educativa, resulta inminente la firma de nuevos Acuerdos, previa evaluación del avance en materia de descentralización, con el consecuente planteamiento de planes y programas acordes al panorama actual; así como a las necesidades específicas de cada una de las Entidades Federativas.

Se observó también que las funciones y facultades transferidas hacia las entidades federativas se resumen en la prestación de los servicios educativos; manteniéndose para el nivel de gobierno federal los aspectos de planeación, control, supervisión y evaluación.

2.6 LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública¹⁰ y su Fiscalización Superior;¹¹ con el fin de determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas; verificar si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan a los conceptos o partidas respectivas; si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados; el resultado de la gestión financiera.

El artículo 2 de esta Ley define como Entidades Fiscalizadas, a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las *Entidades Federativas* y los *Municipios* que ejerzan recursos públicos federales, y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

El Título Tercero, Capítulo Único, establece las disposiciones relativas a la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares; al respecto se distinguen tres aspectos:

El primero relativo a la coordinación para la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales; la ASF propondrá los procedimientos para que las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal colaboren en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

El segundo aspecto refiere que el Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios. Esto

¹⁰ El informe que rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados 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 se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con bases en los programas aprobados.

¹¹ Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara.

es que con independencia de la fiscalización que se lleve a cabo de manera coordinada; la ASF tiene la facultad de revisar el ejercicio de los recursos por ser de carácter federal.

Finalmente, señala que cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la ASF procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

2.7 LEYES DE FISCALIZACIÓN ESTATALES

Las Leyes de Fiscalización Estatales establecen como objeto reglamentar la función de fiscalización superior, así como establecer las bases de la organización y funcionamiento de los órganos de fiscalización de los estados –organismos autónomos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión que apoyan al Congreso del Estado en el desempeño de sus funciones–.

De manera similar a la Ley Federal, definen como entes fiscalizables a los Poderes del Estado, Ayuntamientos, personas físicas o morales, públicas o privadas que recauden, administren, manejen o ejerzan recursos públicos.

Se define Rendición de Cuentas Públicas como el proceso a través del cual el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y los organismos dan a conocer al Congreso, los resultados de su gestión financiera durante el ejercicio fiscal, para comprobar si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en sus planes y programas, de conformidad con los criterios del presupuesto.

Los órganos de fiscalización estatales, tienen competencia para fiscalizar en forma posterior a la presentación de las Cuentas Públicas, los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas respectivos; así también tienen que colaborar, para efectos de la fiscalización de recursos federales que ejerzan los Entes Fiscalizables, con su similar de la Federación, en la investigación y detección de desviaciones de dichos recursos.

Celebrar convenios con autoridades federales y de otras entidades federativas, así como con personas físicas o morales, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de la Ley.

Lo que estas Leyes nos muestran, es una estructura similar a la Ley Federal, y en consecuencia a los planteamientos del avance en la Rendición de Cuentas; destacando en este sentido, la idea de verificar el manejo y aplicación adecuados de los recursos públicos.

2.8 CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Los Convenios de coordinación y colaboración para la fiscalización de los recursos federales reasignados a entidades federativas y municipios, son celebrados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la ASF, y los H. Congresos de las Entidades Federativas; en éstos se establecen tres objetivos:

- Coordinar las acciones para la fiscalización del ejercicio de los recursos federales reasignados al Estado y los correspondientes a las aportaciones federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Establecer las bases para la fiscalización de los recursos, en los términos del artículo 46 de la LCF;
- Determinar los criterios de comprobación del ejercicio de los recursos, en términos de las disposiciones presupuestarias federales y demás ordenamientos aplicables.

La firma de un Convenio implica compromisos y actividades específicas tanto para los Órganos Superiores Estatales como para la ASF; cuyos términos y plazos se establecen en un Programa de Ejecución que se realiza de manera posterior a la firma de los Convenios.

De manera específica, corresponde a los Órganos Superiores Estatales:

- Seguimiento del ejercicio de los recursos transferidos y gasto reasignado; a través del análisis financiero, de conformidad con los programas de trabajo de las instituciones involucradas;
- Análisis de los términos de asignación a las Entidades Federativas y Municipios, por programa específico;
- Complementar los informes con el análisis y evaluación de la ASF, que en su caso efectúe en los tramos de asignación y ministración de fondos en que participen dependencias federales;

- Apreciaciones programáticas sobre los proyectos que haya realizado con recursos;
- Establecimiento de mecanismos de información para la integración de los resultados en la revisión de la Cuenta Pública Estatal y Municipal; así como la promoción de la rendición de cuentas;
- Promover las acciones legales que procedan derivadas de las irregularidades y observaciones detectadas;
- Formular recomendaciones, cuando se detecten deficiencias o aspectos a mejorarse;
- Dar seguimiento a las acciones legales promovidas y recomendaciones hasta su conclusión definitiva;
- Informar a la Legislatura del Estado y a la ASF sobre los resultados de las auditorías;
- Aclarar en tiempo y forma las observaciones efectuadas por la ASF.

A la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación compete:

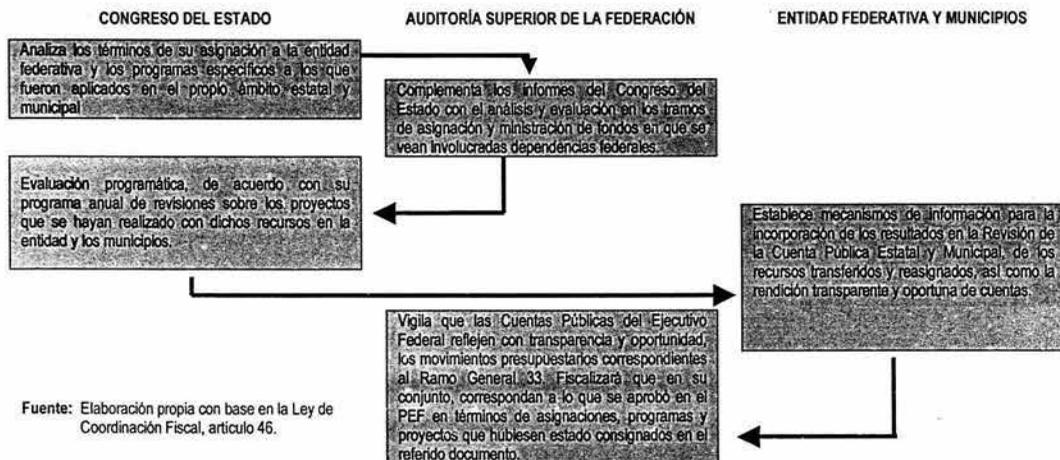
- Vigilar que las Cuentas Públicas del Ejecutivo Federal reflejen con transparencia y oportunidad, los movimientos presupuestarios;
- Evaluar que correspondan a lo que se aprobó en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de las asignaciones, programas y proyectos consignados.
- Informar a la Cámara de Diputados de los resultados de las evaluaciones, seguimiento, acciones y recomendaciones formuladas por los Órganos Superiores Estatales;
- Promover medidas de desarrollo y modernización administrativa que tengan repercusiones en el ámbito estatal.

Asimismo, se establecen acciones que habrán de desarrollarse de manera conjunta:

- Promover la rendición de cuentas transparente y oportuna, mediante la realización de auditorías y revisiones físicas;
- Determinación de indicadores de desempeño sobre el ejercicio programático;
- Definir el alcance y metodología de las revisiones;
- Diseñar y realizar programas de asistencia técnica y capacitación para la realización de las actividades derivadas de los Convenios;
- Diseñar un sistema de información a fin de mantener una colaboración y coordinación;
- Determinar el contenido y características de los informes;

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos del convenio.

Cuadro No. 10
Atribuciones por nivel de gobierno en materia de fiscalización



En el Cuadro No. 11 se muestran los convenios que la ASF ha celebrado con las Entidades Federativas, para la fiscalización de los recursos del Ramo General 33 algunos de estos Convenios incluyen también la revisión de los Ramos 23 y 39, y los recursos reasignados a través de convenios de desconcentración.

Cuadro No. 11
Convenios de Coordinación celebrados con las entidades federativas,
para la fiscalización de los recursos públicos federales reasignados

Convenios de 2001 en vigor: 1. Quintana Roo	Convenios suscritos en 2003: 22. Aguascalientes 23. Guerrero
Convenios de 2002: 2. Campeche 3. Coahuila 4. Colima 5. Chlapas 6. Durango 7. Estado de México 8. Guanajuato 9. Jalisco 10. Michoacán 11. Morelos 12. Nayarit 13. Nuevo León 14. Puebla 15. Querétaro 16. San Luis Potosí 17. Tabasco 18. Tlaxcala 19. Veracruz 20. Yucatán 21. Zacatecas	Convenios suscritos en 2004: 24. Distrito Federal
	Compromisos de suscripción: 25. Baja California 26. Baja California Sur 27. Chihuahua 28. Hidalgo 29. Oaxaca 30. Sinaloa 31. Sonora 32. Tamaulipas

FUENTE: Elaboración propia con base en los Diarios Oficiales de la Federación, en los que se publican los Convenios.

La firma de estos convenios de coordinación y colaboración responde a las controversias de las disposiciones de la Constitución, Ley de Coordinación Fiscal, y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Por una parte, en el artículo 115 Constitucional y en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que los recursos serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso los municipios, por sus haciendas y conforme a sus propias leyes; y en otro ámbito encontramos que en la Carta Magna, en el artículo 79 y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se faculta a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para que fiscalice los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas y municipios.

La existencia de estas controversias legales actualmente está siendo tratada, con el objeto de que se establezca que con independencia de que los recursos sean manejados y administrados por las haciendas locales, no se les exceptúe de su fiscalización por parte de las autoridades federales.

La falta de convenios con algunas de las entidades federativas limita la labor de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación; refleja además la falta de interés de los gobiernos locales por la transparencia; se considera que la autonomía y la participación de éstos no se vería disminuida si se permite la fiscalización por parte de las autoridades federales.

Por lo tanto, las reformas a las disposiciones legales en cita serían acordes con el impulso de la rendición de cuentas en el gobierno, proceso que se considera debe ser parte inminente de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo para asegurar así transparencia, y un uso eficiente en el ejercicio de los recursos públicos.

Por todo lo anterior y con base en el estudio del marco constitucional del federalismo mexicano, se puede decir que éste se concibe como una forma de redistribución de competencias, responsabilidades y capacidad de decisión de los tres órdenes de gobierno; todo ello materializado en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales; los cuales tienen por objetivo limitar el centralismo y promover mediante la participación de los tres niveles de gobierno, el desarrollo económico y político del país. Partiendo del reconocimiento a la autonomía, competencia y diversidad de condiciones a través de las cuales se desenvuelven las distintas regiones del país.

En la constitución se definen claramente las facultades y atribuciones que tienen los municipios para la recaudación y prestación de servicios públicos, no así para los Estados; por tal motivo, se considera indefectible reformar la Constitución Política, a efecto de determinar expresamente los bienes y servicios públicos que le corresponde proveer a los gobiernos estatales. No pasa por desapercibido el hecho de que a nivel Constitucional no se refieran estas facultades y en el PND sí se señale que la educación debe ser una prioridad del gobierno en la cual deben participar los estados y municipios.

Una de las características más destacables del PND es el planteamiento que realiza respecto de la consolidación de la federalización educativa a través del fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades de los estados y municipios en esta materia. Lo anterior, toda vez que éstos deben

asumir el compromiso de atender las demandas de la población, ya que conocen la problemática a la que se enfrenta y pueden proveer de manera eficiente este servicio. De igual manera, propone eliminar el centralismo que ha prevalecido en nuestro país y avanzar hacia un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable.

Respecto de los programas sectoriales implementados en atención a los objetivos definidos en el PND, destacan las propuestas de mantener relaciones intergubernamentales sustentadas en principios de cooperación, corresponsabilidad y redistribución de competencias. Fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la gestión pública. promoción de una cultura de rendición de cuentas y participación de la ciudadanía en la evaluación y seguimiento de las acciones de gobierno.

Dentro de las atribuciones de los municipios se encuentra la de "administrar libremente su hacienda". Es aquí donde se genera reticencia por parte de las entidades federativas para ser auditados por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; toda vez que alegan que estas revisiones a los recursos transferidos vía Ramo 33, vulneran su autonomía. Aunado a la anterior consideración es importante mencionar que en materia fiscal los estados, no disponen de los recursos suficientes para llevar a cabo la provisión de los bienes y servicios que requieren, por tanto existe una gran dependencia respecto de los recursos que reciben del gobierno federal, limitando así su capacidad de acción para resolver y atender las demandas de la población.

Por otro lado, se observa que desde la Ley General de Educación se limitan las atribuciones de las entidades federativas en materia educativa; ya que mientras que a la Federación le corresponden llevar a cabo la etapas de planeación, control y evaluación, a los estados y municipios les corresponde únicamente la operación administrativa, ajustando la toma de decisiones a las directrices que determine el gobierno federal; por ello es imprescindible reformar dicho ordenamiento, toda vez que no es congruente con los principios y/o objetivos planteados en los ordenamientos antes descritos, ya que no es posible hablar de federalización educativa cuando la toma de decisiones se centraliza a nivel federal.

En el siguiente capítulo se analizará la forma en la cual opera el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, en concordancia con los ordenamientos legales y normativos antes descritos, con lo cual se constará si se ha llevado a cabo una descentralización exitosa de los servicios educativos.

De igual manera, se observará si los estados y municipios han asumido su papel de rectores de los destinos de sus gobernados, y si la forma en la cual se está operando el FAEB permite atender las necesidades de la población respecto de la provisión de los servicios educativos.

CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO DE LA EVOLUCIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

Siempre les será más fácil a los gobiernos de los Estados invadir la esfera de las autoridades nacionales que el gobierno nacional el usurpar la autoridad de los Estados. La prueba de esta proposición está en el mayor grado de influencia que los gobiernos de los Estados, si administraran con rectitud y prudencia, ejercerán generalmente sobre el pueblo; circunstancia que nos enseña el propio tiempo la debilidad intrínseca inherente a todas las constituciones federales; y que nunca nos preocuparemos demasiado, al organizarlas, por darles toda la fuerza compatible con los principios de la libertad.

Hamilton

En el presente capítulo se estudia la operación del FAEB, a través de la identificación de los actores que intervienen en cada una de las etapas de la administración del gasto: planeación, ejecución, control y evaluación; este análisis permite constatar que el Gobierno Federal regula el ejercicio de los recursos, quedando para las entidades federativas, únicamente la operación administrativa de los mismos.

La operación del FAEB es analizada como una política pública, lo cual permite vincular los problemas que se pretendían resolver con su creación, con la evaluación de las soluciones y los resultados del ejercicio de los recursos. El concepto de política pública refiere a todas aquellas medidas instrumentadas por el gobierno; política se refiere al proceso decisional, al diseño y a la evaluación de las medidas gubernamentales, y a sus eventuales soluciones.¹

Carlos Tello señala que una política pública de excelencia² corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionadas con un objetivo público definido en forma democrática; las que se desarrollan por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

¹ Cfr. Ayala Espino José; 2000, ob.cit.; pág. 39.

² Tello Carlos, *Los límites de las políticas nacionales*, consúltese en la revista "Economía UNAM"; UNAM; 2004; Pág. 34.

El estudio retrospectivo de las políticas públicas permite conocer el entorno en el que se creó, y detectar los problemas que se pretendían resolver con su implantación. Por lo anterior, este apartado da inicio con la revisión de los términos en que, previo al establecimiento del Ramo 33, era ejercido el gasto destinado a las Entidades Federativas.

Resulta importante señalar que este análisis de la asignación de recursos, se basa en la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de los ejercicios fiscales de 1988 a 2003. De acuerdo a la definición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³ (SHCP), este documento jurídico y financiero, establece las erogaciones que realiza el gobierno federal durante un ejercicio fiscal y especifica el monto y destino de los recursos económicos que el gobierno requiere, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

Asimismo, es conveniente precisar que el Ramo General 28.- Participaciones a Entidades Federativas y Municipios⁴ no presenta cambios durante el periodo de estudio, toda vez que el PEF únicamente señala que su operación se realiza en los términos de la LCF, y que su administración, control y ejercicio está a cargo de la SHCP; razón por la cual para este análisis retrospectivo, no se señala su evolución.

³ SHCP, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal.

⁴ El *Ramo 28.- Participaciones a Entidades Federativas y Municipios* tiene como objetivo la transferencia de recursos derivados de las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos a entidades federativas y municipios, conforme a las disposiciones de la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Las participaciones tienen la finalidad de resarcir a las haciendas públicas locales y municipales de los ingresos que dejaron de percibir a partir de 1980, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, motivo por el que decidieron suspender o derogar sus impuestos y derechos locales (Subsecretaría de Egresos, 2001, *Estrategia Programática del Ramo 28*).

3.1 ASIGNACIÓN DE RECURSOS FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS EN EL PERIODO 1988-1997

Para los ejercicios 1988 y 1989 se ubican como recursos orientados a las entidades federativas, los correspondientes a los Ramos 26 y 31, en los términos siguientes:

- **Ramo 26 Desarrollo Regional**, cuya administración, control y ejercicio se encontraban a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

Este Ramo aparece por primera vez en el PEF de 1982, con la denominación "Promoción Regional", la administración de los recursos correspondía a los municipios una vez asignados por estado; la ciudadanía participaba en su planeación y ejecución a través de tres instancias: Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), el Comité de Desarrollo Comunitario (CDC) y los Comités de Obra.⁵

- **Ramo 31 Reconstrucción y Descentralización**, previsiones orientadas a los programas y proyectos de reconstrucción y descentralización a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; se establecía que para la autorización de los programas, éstos deberían estar suficientemente evaluados, integrados y especificados; y que el control presupuestal estaría a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP, quien a su vez debería informar trimestralmente de su ejecución a la Cámara de Diputados.

No se detallan aspectos de su operación; únicamente se señala la responsabilidad de la SPP y la SHCP, de ejecutar con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en los programas, en consecución de las prioridades de política económica establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales a Mediano Plazo.

Para el ejercicio 1990, desaparece el *Ramo 31.-Reconstrucción y Descentralización*. En cuanto al *Ramo 26*, éste cambia de denominación a *Solidaridad y Desarrollo Regional*; quedando su integración y administración en los mismos términos.

⁵ Para conocer sobre la integración y operación del Ramo 26, consúltese a Arellano Gault David y Rivera Sánchez Liliana; *Dilemas de la participación social. La experiencia de implementación del fondo de desarrollo social municipal del Ramo 26. (Lecciones para el fondo de infraestructura social municipal del ramo 33)*; Centro de Investigación y Docencia Económica; México, 1999.

A partir de este ejercicio se incorpora al PEF, la operación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), destinado a la ejecución de obras y proyectos en comunidades; bienestar social, apoyos productivos y desarrollo regional. El Programa se integraba por recursos de distintos Ramos (Cuadro No. 1), y estaban orientados a obras y proyectos de inversión de vivienda, educación, agua potable, salud, electrificación, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales, en comunidades indígenas, campesinas y grupos populares urbanos; con la característica de ser intransferibles.⁶

Cuadro No.1
Ramos con recursos del Programa Nacional de Solidaridad

RAMO	DENOMINACIÓN
08	Agricultura y Recursos Hidráulicos
09	Comunicaciones y Transportes
10	Comercio y Fomento Industrial
11	Educación Pública
12	Salud
16	Pesca
20	Desarrollo Urbano y Ecología
26	Solidaridad y Desarrollo Regional

FUENTE: Elaboración propia, con base en el PEF del ejercicio 1990.

Otro aspecto relevante de este ejercicio, se refiere a que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), aparece como responsable de la verificación periódica de los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias.

A diferencia de los ejercicios anteriores, el presupuesto del año 1991, especifica el destino de los recursos del Ramo 26, en términos similares a los del PRONASOL, esto es dirigidos a obras y proyectos de inversión de vivienda, educación, agua potable, salud, electrificación, infraestructura agropecuaria, preservación de los recursos naturales, en comunidades indígenas, campesinas y grupos populares urbanos.

Durante el ejercicio 1992, se agrega al destino de los recursos de este Ramo 26, la promoción de proyectos productivos en el medio rural y urbano, y el resto de los ramos no presentan modificación alguna.

⁶ Se define como *Trasposos de Recursos Presupuestarios*, a los movimientos consistentes en trasladar el importe total o parcial de la asignación de una clave presupuestaria a otra, previa autorización del sector y de la SHCP, en su caso. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, SHCP.

En el ejercicio 1993, se incorpora al rubro de erogaciones para las Entidades Federativas y Municipios, el *Ramo 25* denominado "*Aportaciones para Educación Básica y en los Estados*", sin que se precise acerca de su operación, se señalaba que eran recursos administrados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la SHCP.

Respecto al *Ramo 26.- Solidaridad y Desarrollo Regional*, se adiciona el señalamiento de que se debería informar a la SHCP, sobre el manejo de los fondos de solidaridad del Distrito Federal, estatales y municipios, y especiales apoyados con recursos federales; asimismo, se establece que sería administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en coordinación con la SHCP.

Para el ejercicio 1994, al *Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional* se agrega como destino de recursos a *programas especiales de bienestar general*, sin definir que se entendería por éstos.

Durante 1995, la operación de los Ramos de recursos dirigidos a Entidades Federativas y Municipios no tiene modificación alguna; para este ejercicio resulta relevante señalar la transformación de la SECOGEF en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En el ejercicio fiscal 1996, la asignación de los recursos tiene transformaciones importantes, el *Ramo 25* cambia su denominación a "*Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal*"; quedando su administración sin modificaciones, a cargo de la SHCP y la SEP.

En cuanto al *Ramo 26*, a partir de este año se denominaría "*Superación de la Pobreza*", y su distribución se realizaría a través de tres fondos:

1. *Fondo de Desarrollo Social Municipal*,
2. *Fondo de Prioridades Estatales*,
3. *Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación*.

En el Presupuesto únicamente se precisaba la distribución y operación de uno de estos fondos: *Desarrollo Social Municipal*; al respecto, se señalaba que la SEDESOL convendría con los Estados, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social⁷, la distribución de los recursos con base en indicadores de pobreza,

⁷ Convenios de Desarrollo Social, plantean como objetivo la coordinación regional, conducir el proceso privado, en materia de desarrollo social, a través de la concertación de acciones; a través de estos convenios se ejecutaron Programas de Concertación para atender necesidades específicas, con base en la organización y decisión de los grupos sociales (Martínez Almazán, Pág. 196).

los recursos podrían utilizarse para inversiones en agua potable, alcantarillado, drenaje y letrización, electrificación, urbanización, apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica, construcción y conservación de infraestructura de salud, crédito a la palabra y construcción de caminos e infraestructura rural.

Queda expresa para los Estados y los Municipios, la *responsabilidad* de la correcta orientación, destino y aplicación de los Recursos del Ramo 26, así como de su manejo transparente.

En cuanto a la participación de la SEDESOL, se indica que ésta definiría el esquema de operación de los recursos, en congruencia con la política social a nivel nacional, y el avance, a través de la transferencia de recursos a las Entidades Federativas, en la promoción de la participación de los gobiernos estatales y municipales en el bienestar social.

Se ubica en este ejercicio fiscal, un impulso en la *Rendición de Cuentas*, toda vez que se especifican aspectos relativos al control de los recursos, señalándose que la SECODAM convendría con los gobiernos estatales o sus dependencias facultadas en la materia, las actividades o programas que permitieran garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.

Es también en este periodo, cuando se definen acciones para el impulso a la descentralización, relativas a la transferencia de responsabilidades y de gasto, a través de la celebración de convenios; para tal efecto, se designó a la SHCP y a la SECODAM, como encargadas de la reasignación de programas, recursos, metas y bienes patrimoniales, entre dependencias y entidades, como resultado del proceso de cambio estructural de la Administración Pública Federal.⁸

Estas acciones se precisan en el presupuesto del ejercicio 1997, en el que se establece como un rubro específico de erogaciones para las Entidades Federativas y Municipio, la *Reasignación del Gasto Público*

Los convenios de desarrollo social tienen como antecedente a los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), cuyo origen data de 1976, y los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) creados en 1982; en los que se señalaba la facultad del Ejecutivo Federal para celebrar convenios con los Ejecutivos estatales, con el objeto de coordinar sus acciones en materias de interés común para ambos niveles de gobierno con el propósito de lograr el desarrollo de los estados con base en la ejecución de programas específicos. (Martínez Almazán, 1996, Pág. 229).

⁸ El Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP) promovía un proceso de reforma al sistema presupuestario con el objeto de implantar un sistema de planeación, programación y presupuesto, desde una perspectiva estratégica e integral; la integración de indicadores de desempeño para elevar la calidad del gasto

Federal a través de convenios, los recursos se encontraban integrados en tres Ramos, de la forma siguiente:

- a) 1.72% del monto del *Ramo 9.- Comunicaciones y Transportes*.
- b) 2.54% del monto del *Ramo 11.- Educación Pública*.
- c) 42.91% del monto del *Ramo 12.- Salud*.

Los convenios, serían autorizados por la SHCP, deberían especificar las acciones a realizar por los Estados y la Federación, la reasignación de personal y los recursos financieros y materiales, así como la responsabilidad de las Secretarías de Finanzas Estatales. El control, vigilancia y evaluación, correspondería al órgano de contraloría estatal, sin perjuicio de las intervenciones que, en atención a sus atribuciones, realizaran la SHCP y la SECODAM.

En estas transferencias de recursos hacia entidades federativas y municipios, ubicamos el impulso que a partir de 1997 tuvo la descentralización en los Sectores de educación y salud, a la cual nos referiremos más adelante.

Por otra parte, el Ramo 26.- Superación de la Pobreza quedó constituido por dos Fondos:

1. *Fondo de Desarrollo Social Municipal, y*
2. *Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.*

Se eliminó el *Fondo de Prioridades Estatales*. Para el segundo fondo, se cambió el concepto de *Promoción de la Educación*, por el de *Desarrollo Regional*; esta modificación resulta entendible, si de acuerdo a lo analizado en el rubro de "*Reasignación del Gasto Público Federal*", se observa que ahora los recursos del *Ramo 11.- Educación Pública* preveían la reasignación de recursos hacia las entidades federativas, a través de los convenios.

Con este análisis se precisa que hasta el ejercicio 1997, año previo al inicio de la operación de los recursos del Ramo General 33, los recursos federales se transferían hacia entidades federativas y municipios, a través de los rubros siguientes:

1. *Ramo 28.- Participaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.*
2. *Ramo 25.- Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal.*

público; la desregulación de la normatividad presupuestaria; la optimización de las operaciones de tesorería y concentración de la información presupuestaria, financiera y contable en la Administración Pública Federal.

3. *Reasignación del Gasto Público Federal, a través de la celebración de convenios, con recursos de los Ramos "Comunicaciones y Transportes", "Educación Pública" y "Salud".*
4. *Ramo 26 "Superación de la Pobreza", orientado al desarrollo regional y al empleo.*

3.2 ASIGNACIÓN DE RECURSOS FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS EN EL PERIODO 1998-2003

El PEF para el ejercicio fiscal 1998 incorpora el **Ramo 33.- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**; cuya operación queda regulada en la LCF, que para tales efectos agregó mediante una reforma, el *Capítulo V. De los Fondos de Aportaciones Federales*. El Ramo se constituyó originalmente por cinco fondos:

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

El Ramo General 33 se integró con recursos de programas asociados con los Ramos 9 "Comunicaciones y Transportes", 11 "Educación Pública", 12 "Salud", 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal" y el 26 "Desarrollo Social y Productivo en Programas de Pobreza".

La administración de los recursos de este Ramo quedó a cargo de la SHCP, la cual debería coordinarse con las Secretarías en cuyo sector se distribuyeran las aportaciones federales, para llevar el seguimiento de dichos recursos.

Se encargó a la SECODAM la *inspección y vigilancia del ejercicio* de los recursos, y a la Cámara de Diputados y Legislaturas Locales, a través de los órganos técnicos de vigilancia, la *celebración de convenios para dar seguimiento y evaluación del ejercicio de estos recursos*; convenios que deberían incluir indicadores de desempeño para elevar la calidad del gasto, así como alcanzar un ejercicio eficiente y eficaz a través del seguimiento transparente de estos recursos.

Por lo que respecta a la distribución de recursos federales hacia entidades federativas y municipios, a través de otros ramos, se ubican los señalamientos siguientes:

- **Ramo 12.- Salud**, incluye recursos equivalentes al 9.9% del total, para dar cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 30 de la LCF.⁹
- **Ramo 25.- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal**, para el cual la transferencia de recursos hacia las entidades federativas y los municipios, se efectuaría a través del Ramo 33 (ver Cuadro No. 2); y los recursos se emplearían para cubrir medidas salariales y económicas, incrementos salariales y obligaciones laborales.

Cuadro No 2
Integración del Ramo 25
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal

CONCEPTO	DESTINO	CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSFERENCIA
Previsiones para servicios personales para el "Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal"	Medidas salariales y económicas: incrementos salariales, obligaciones laborales, de las prestaciones, de las aportaciones por seguridad social y de los impuestos federales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los recursos correspondientes a las Entidades Federativas se distribuirían a través del Ramo 33, y en el caso del D.F. a través del Ramo 25. ▪ Administración a cargo de la SEP.
Aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal.		

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998.

- **Ramo 26.- Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza**, para este Ramo además del cambio de denominación, se señala que la orientación hacia proyectos sociales para generación de empleos y el mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza, se realizaría a través de distintos Programas Sociales: *Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Empresas Sociales y Cajas de Ahorro, Atención a Zonas Áridas, Jornaleros Agrícolas, Mujeres y Servicio Social.*

El control, ejecución y evaluación de los programas se realizaría en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, celebrados por la SEDESOL con los gobiernos estatales, en los que se establecerían las asignaciones presupuestarias que ambos órdenes de gobierno destinaran a la ejecución de cada uno de los programas.

⁹ El artículo 30 de la LCF establece que el *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud*, será destinado a cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias autorizadas por concepto de incrementos salariales, y prestaciones; así como el gasto de operación e inversión, excluyendo gastos eventuales de

- **Reasignación del Gasto Público Federal**, como se ha mencionado, se trata de la reasignación de recursos a través de convenios que establecieran la transferencia de personal, recursos financieros y materiales; los recursos se encontraban integrados a dos Ramos:
 - a) 3.57% del Ramo 9 Comunicaciones y Transportes,
 - b) 0.69% del Ramo 11 Educación Pública.

Se observa dentro de este rubro, la eliminación de los recursos del Ramo 12.- *Salud*, lo que resulta razonable, si se considera que a partir de este ejercicio, el Ramo 33 preveía un Fondo específico para servicios de salud.

Previo a describir la asignación de recursos en el ejercicio 1999, resulta importante mencionar que es a partir de este Presupuesto, cuando se introducen los conceptos de *ramos administrativos* y *ramos generales*. Como *ramos administrativos* se definen los rubros por medio de los cuales se asignan recursos a las dependencias, la Presidencia de la República, la Procuraduría y los Tribunales Administrativos, y los *ramos generales* son aquellos que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas.

Los Ramos objeto de estudio (25, 26 y 33), corresponden a *Ramos Generales*, el control presupuestario y el ejercicio del Ramo 33 es responsabilidad de la SHCP, y los Ramos 25 y 26 corresponden a la SEP y a la SEDESOL, respectivamente. El Cuadro No. 3, muestra los Ramos Generales que conformaban el Presupuesto en ejercicio 1999.

Cuadro No. 3
Ramos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación

-	19 Aportaciones a Seguridad Social
-	23 Provisiones Salariales y Económicas
-	24 Deuda Pública
-	25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal
-	26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza
-	28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
-	29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero
-	30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
-	33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
-	34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca

FUENTE: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999.

inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades convengan como no susceptible de

Por lo que respecta a la asignación de recursos a entidades federativas y municipios, se ubican las disposiciones siguientes:

- **Ramo Administrativo 11.- Educación Pública**, incluye recursos de servicios personales y previsiones para sufragar las medidas salariales y económicas, que se entregaran a las entidades federativas a través del *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*, el cual se incorpora a partir de este año, al Ramo 33.
- **Ramo General 25.- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal**, su operación respecto al ejercicio anterior no tiene modificaciones; sin embargo, se incorporan precisiones respecto al concepto *previsiones*, por las que debería entenderse *medidas salariales y económicas*¹⁰ correspondientes a incrementos a las percepciones.
- **Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza**, el destino de estos recursos mantiene las mismas características del ejercicio anterior; modificándose únicamente los Fondos que lo integran:
 1. *Fondo para el Desarrollo Productivo*,
 2. *Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable*,
 3. *Fondo para atender a Grupos Prioritarios*,
 4. *Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario*.

Es de destacar, que a partir de este ejercicio, se incorpora un Título específico denominado **Del Federalismo**, conformado por dos capítulos; el primero relativo a las **Aportaciones Federales**, que incorporaría las disposiciones que atañen al Ramo General 33; y el segundo **De las Reasignaciones**, que regularía lo relativo a la transferencia de recursos a través de la celebración de convenios con las entidades federativas.

presupuestarse.

¹⁰ Las *previsiones de medidas salariales y económicas* –de acuerdo al PEF de ese ejercicio– corresponden a incrementos a las percepciones, conforme al analítico de puesto-plaza autorizado al 1º de enero en caso de las dependencias, plantilla de personal autorizada al 1º de enero en el caso de las entidades, y registro común de escuelas y de plantillas de personal, en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; así como la creación de plazas, y otras medidas de carácter laboral y económicas.

- **Ramo General 33.- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**, se agregaron dos fondos: *Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*, y *Aportaciones para la Seguridad Pública*.

La estructura del Ramo, adoptada a partir de este ejercicio, es la que se mantiene actualmente, (ver Cuadro No. 4). Por lo que respecta a la operación de cada uno de los Fondos, el PEF remite a las disposiciones de la LCF; este aspecto será analizado detalladamente en el siguiente apartado, baste ahora con indicar que la LCF establece los criterios conforme a los cuales se determinará la cuantía de cada fondo y los elementos que serán considerados para su distribución entre las entidades federativas y los municipios.

Cuadro No. 4
Estructura del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
Fondo de Infraestructura Social Estatal
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
Fondo de Aportaciones Múltiples
Asistencia Social
Infraestructura Educativa
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
Educación Tecnológica
Educación de Adultos
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 1999 a 2003.

- **Reasignaciones**, respecto a este rubro relativo a los traspasados de recursos a las entidades federativas a través de convenios, destaca el señalamiento de que la Cámara de Diputados, por conducto de su órgano técnico de vigilancia, debería coordinarse con las legislaturas locales para el

seguimiento del ejercicio de estos recursos, en los términos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.¹¹

El PEF del ejercicio fiscal 2000 adiciona los conceptos de *gasto programable* y *gasto no programable*; el *gasto programable* define erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones sustantivas, dentro de éste se encuentra el *Ramo 25.- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal* y el *Ramo 33.- Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios*. El *gasto no programable* corresponde a erogaciones que el gobierno federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones, dentro de este rubro se ubica el *Ramo 28.- Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*.

Continuando con el análisis de los recursos destinados hacia las entidades federativas y los municipios, durante este ejercicio ubicamos recursos de los Ramos siguientes:

- **Ramo 11.- Educación Pública**, incluye recursos de servicios personales de entidades federativas que no hayan celebrado convenios de acuerdo al artículo 42 de la LCF,¹² y provisiones para sufragar medidas salariales y económicas entregadas a las entidades federativas a través del *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*, de acuerdo al artículo 43 de la LCF.¹³
- **Ramo 12.- Salud**, incluye provisiones para sufragar medidas salariales y económicas entregadas a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), de acuerdo a lo señalado en las fracciones II y III del artículo 30 de la LCF.¹⁴

¹¹ La *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, esta Ley se emitió en diciembre de 1978; siendo abrogada con la entrada en vigor de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, en diciembre del año 2000. (DOF, 29 de diciembre de 2000).

¹² La LCF en su artículo 42 señala que con cargo al FAETA, los estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

¹³ El artículo 43 de la LCF señala los elementos que serán considerados para determinar el monto del FAETA, tales como el registro de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.

¹⁴ El artículo 30 de la LCF establece los elementos a partir de los cuales se determinará el FASS, inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal.

- **Ramo 25.- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal,**¹⁵ para este ejercicio presupuestal, se precisa que el objeto de estos recursos es cubrir incrementos a las percepciones distribuidas de la siguiente forma:
 - *Previsiones para servicios personales, recursos entregados a los estados a través del Ramo General 33 y Ramo 25 en el caso del Distrito Federal.*
 - *Servicios de educación básica en el D.F. y para el FAEB.*
 - *Aportaciones para los servicios de educación básica en el D.F.*

- **Ramo 20.- Desarrollo Social,** este Ramo Administrativo corresponde a los recursos de la SEDESOL; sin embargo, en este ejercicio fueron integrados los recursos del *Ramo 26.- Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*, cuya operación a partir de este ejercicio desapareció; correspondiendo el 29% de este Ramo a cuatro fondos, como se muestra en el Cuadro No. 5.

Cuadro No. 5
Fondos del Ramo 20.- Desarrollo Social y Productivo

Fondo	%
Desarrollo Productivo	82.53
Desarrollo Regional Sustentable	2.83
Grupos Prioritarios	6.90
Coinversión Social y Desarrollo Comunitario	7.74
suma	100

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF para el ejercicio 2000.

Los recursos de estos fondos, se definían como subsidios que se destinarían a la población en pobreza, para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y las familias, la generación de empleos y el desarrollo regional.

¹⁵ De acuerdo al PEF del ejercicio 2000, amplía los criterios para determinar los incrementos, a partir de los elementos siguientes:

- a) Analítico de presupuesto-plaza autorizado al 1° de enero en el caso de las dependencias;
 - b) A la plantilla de personal autorizada al 1° de enero en el caso de las entidades;
 - c) Al registro común de escuelas y de plantilla de personal en el caso del FAEB;
 - d) A la platilla de personal tratándose del FASS;
 - e) A las plantillas de personal tratándose del FAETA, en el caso de los servicios de educación para adultos a las fórmulas que determinará la LCF.
- II. En su caso la creación de plazas y
III. Otras medidas de carácter laboral contingentes y económicas

Al igual que el Ramo 26, correspondería a la SEDESOL establecer las reglas de operación de estos fondos, efectuar la supervisión, seguimiento y evaluación de su ejercicio; estos fondos operarían en el marco de los *Convenios de Desarrollo Social* y de otros programas de desarrollo comunitario.

- Por lo que respecta al Ramo 33, durante este ejercicio no se identifican modificaciones respecto a su integración y operación.

Para el ejercicio fiscal 2001, los recursos del *Ramo 20.- Desarrollo Social* únicamente contemplaron el gasto para la operación de la SEDESOL, desapareciendo los fondos cuyos recursos estaban destinados a la atención de la población en pobreza extrema.

Por otra parte, en el *Ramo General 23.- Provisiones Salariales y Económicas* se ubican tres programas, de los cuales uno se dirige a Entidades Federativas, como se muestra a continuación:

Cuadro No. 6
Programas del Ramo 23.- Provisiones Salariales y Económicas

Programa	%
Salarial	11.2
Fondo de Desastres Naturales	24.0
Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	64.8
suma	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el PEF para el ejercicio 2001.

El *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas* se destinaría a saneamiento financiero, apoyos a los sistemas de pensiones, y a inversión en infraestructura; señalándose que dichos recursos no podrían destinarse a erogaciones de gasto corriente o de operación.

- **Ramo General 33**, se incorporan especificaciones para la operación de dos Fondos:
 - a) **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos**, los recursos para las entidades federativas que no hubiesen celebrado los convenios en los términos del artículo 42 de la LCF¹⁶, se incluyen en las erogaciones en el *Ramo 11.- Educación Pública*.

¹⁶ El artículo 42 de la LCF señala que corresponde a recursos del presupuesto regularizable de servicios personales, y a las provisiones para sufragar las medidas salariales y económicas que establecen.

- b) La distribución de los recursos del **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)**, se realizará con base en los criterios que determinara el Consejo Nacional de Seguridad Pública, conforme a los artículos 44 y 45 de la LCF¹⁷.

Así también, se incorporan **disposiciones relativas a la fiscalización de los recursos** –tema que se analiza en el Capítulo IV–, de las que destacan las siguientes:

- *La Cámara de Diputados, por conducto de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y de conformidad con las disposiciones aplicables, podrá fiscalizar el Ramo General 33,*
 - *El objeto de las revisiones será determinar que el ejercicio del gasto se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva a los fines previstos en la LCF,*
 - *La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los órganos de vigilancia de las legislaturas de las entidades federativas, para coordinar las acciones para la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales.*
- **Reasignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas**, se establecen especificaciones del contenido de los convenios; entre otros, deberían señalar las responsabilidades a cargo del Gobierno Federal y las entidades federativas, monto de los recursos presupuestarios reasignados; las metas y los indicadores aplicables.

Los recursos se registrarían conforme a la naturaleza económica del gasto, capital o corriente, y deberían ejercerse, a través de programas y proyectos, conteniendo objetivos, metas, y unidades responsables de su ejecución, que permitieran evaluar el cumplimiento y los resultados de los Convenios.

Para el control de estos recursos, la SECODAM convendría con las secretarías de contraloría o sus equivalentes de las entidades federativas, los programas o las actividades que permitieran garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.

El PEF del ejercicio 2002 no presenta cambios respecto a la estructura y operación de los recursos destinados a las Entidades Federativas y los Municipios.

De esta forma, llegamos al análisis de la distribución actual de los recursos destinados a las Entidades Federativas y los Municipios. El PEF para el ejercicio 2003, ya no contempla recursos dentro del Ramo

¹⁷ Los artículos 44 y 45 de la LCF especifican la forma en la que se determina el monto del FASP y los criterios para su distribución, los cuales se basan en los rubros del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

General 23, para las Entidades Federativas, quedando únicamente como recursos para provisiones salariales y económicas.

- En este ejercicio, se incorpora el **Ramo 39.- Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas**, dentro del Capítulo "*Del Federalismo*", plantea como objeto: *fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones*, y su destino se orienta a tres fines específicos:
 - I. *Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal, y otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acreditara un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.*
 - II. *Inversión en infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.*
 - III. *Erogaciones del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, que corresponde a recursos para los órganos locales de fiscalización, encargados de la verificación del correcto destino de los mismos.*
- **Del Ramo General 33.- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**, se adicionan las especificaciones, relativas al control del ejercicio de los recursos:
 - *Las entidades federativas y los municipios proporcionaran informes a la SEDESOL, apeándose a lo establecido en el artículo 33 de la LCF;¹⁸ debiendo publicar esta información en los órganos oficiales locales de difusión y estar disponible al público en general a través de publicaciones específicas y medios electrónicos,*
 - *La inobservancia a las disposiciones relativas a las aportaciones federales en los términos de la LCF, sería motivo de fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

En cuanto a los **Ramos 28.- Participaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**, y **25.- Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal**; así como los términos para la **Reasignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas**, a través de convenios, no se presentan cambios.

El examen precedente muestra que los términos para la distribución de los recursos federales a las Entidades Federativas no han tenido variaciones sustanciales; durante el periodo 1998-2003, se ubican recursos orientados a la promoción del desarrollo social (Ramos 20, 26 y 33); las Participaciones, correspondientes al Ramo 28; los convenios de desconcentración administrativa de algunas dependencias

¹⁸ El artículo 33 de la LCF dispone el destino del FAIS, relacionado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en situaciones de rezago social y pobreza extrema.

y entidades; y a partir de 2001, los recursos para el fortalecimiento de las Entidades Federativas, que pueden considerarse también como "etiquetados", por su destino específico.

A través de estas transferencias de recursos, la SHCP determina el *Índice de Federalismo en México*; de acuerdo con el cálculo presentado en la Cuarta Reunión de la Mesa de Análisis y Propuestas "Ingresos"¹⁹, este índice equivale al 53.1%, (Cuadro No. 7); considerando que los ingresos de los tres órdenes de gobierno es de 17.5% del PIB; los ingresos federales menos las transferencias son de 8.2%; y la suma de ingresos totales de 9.3% del PIB.

Cuadro No. 7
Índice de Federalismo en México

Concepto	% del PIB	% del Total
Ingresos Estatales, Municipales y Federales	17.5	100
Ingresos Federales menos Transferencias	8.2	46.9
Ingresos Totales Estatales y Municipales (Incluye Participaciones y Aportaciones)	9.3	53.1
Ingresos Tributarios y No Tributarios (Estatales y Municipales)	1.4	7.7
Ingresos Tributarios y No Tributarios Estatales	0.9	5.4
Ingresos Tributarios y No tributarios Municipales	0.4	2.3
Transferencias Federales	7.9	45.1
A Estados	6.5	37.1
Participaciones	2.6	14.6
Aportaciones	3.3	18.9
PAFEF ¹⁹	0.2	1.3
Convenios de Descentralización	0.5	2.6
A Municipios	1.4	8.3
Participaciones	0.8	4.7
Aportaciones	0.6	3.6

¹⁹ Corresponde al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Fuente: SHCP; *Continúan los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria*; ob.cit.

Este Índice no se presenta en comparación con ningún parámetro que permita interpretarlo; únicamente se refiere que se ha avanzado más en la descentralización del gasto que del ingreso.

¹⁹ SHCP; *Continúan los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria*; Comunicado de Prensa; 23 de marzo de 2004; en www.shcp.gob.mx/estruct/unicoms/boletin/2004

3.3 EVOLUCIÓN DEL RAMO GENERAL 33.- APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

El Ramo General 33.- Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios se constituyó como un mecanismo para transferir recursos y responsabilidades a los niveles de gobierno estatal y municipal,²⁰ en materia de educación, salud, e infraestructura social básica; se planteó que con su operación se avanzaría en el fortalecimiento del federalismo, al fortalecer la seguridad jurídica de las entidades federativas y de los municipios en la disposición, ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos descentralizados.

En este mismo sentido, en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio 1999 se señaló que el fortalecimiento del federalismo sería el más eficiente y eficaz para dar respuesta a las demandas ciudadanas; expresando que el régimen democrático se beneficiaría al delimitar el ámbito de competencia que le correspondería a cada nivel de Gobierno, y alentaría la corresponsabilidad en la atención de las demandas ciudadanas, facilitando la coordinación intergubernamental y fomentando la participación activa de la sociedad en el destino y uso del presupuesto público.

Desde la creación del Ramo 33 el monto de los recursos no ha variado (Cuadro No. 8), para fines de referencia, de 1998 a 2002, representa en promedio el 27% de la Recaudación Federal Participable.²¹

Cuadro No. 8
Referencia respecto a la Recaudación Federal Participable
(millones de pesos)

Año	Ramo 33	RFP	%
1998	114,700.7	443,440.3	25.9
1999	152,062.9	558,794.4	27.2
2000	181,609.0	705,520.6	25.7
2001	209,417.3	768,632.3	27.2
2002	226,144.3	788,030.0	28.7

FUENTE: SHCP, Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas; Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales; 2003, pág. 15.

²⁰ SHCP, *Criterios Generales de Política Económica para 1998*, en www.shcp.gob.mx

²¹ La LCF señala en su artículo 2 que la *Recaudación Federal Participable*, será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos; sin incluir, entre otros conceptos, derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de entidades que hubieran celebrado convenios.

Ahora bien, la composición del Ramo nos muestra que es el FAEB, el rubro que en su mayoría absorbe los recursos; en el periodo de análisis este Fondo concentra más del 60% de los recursos (Cuadro No. 9); de ahí que con la evaluación de su operación pueda valorarse si realmente es tendente a fortalecer el federalismo y la coordinación intergubernamental, en respuesta a las demandas de la sociedad.

Cuadro No. 9
Distribución del Ramo General 33
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 1998-2003
(millones de pesos corrientes)

FONDO		1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	67,512.65	86,480.58	105,652.54	121,511.65	105,652.54	145,445.96
2	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	10,546.15	14,466.10	20,022.70	25,144.70	20,022.70	31,163.37
3	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cantidad que se distribuye en:	10,403.40	13,933.62	15,989.72	19,064.05	15,989.72	22,332.67
	Fondo para la Infraestructura Social Estatal	1,261.10	1,688.75	1,937.95	2,310.56	1,937.95	2,706.72
	Fondo para la Infraestructura Social Municipal	9,142.30	12,244.87	14,051.77	16,753.49	14,051.77	19,625.95
4	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal	6,732.10	13,097.60	15,030.34	19,539.13	15,030.34	22,889.21
5	Fondo de Aportaciones Múltiples	3,655.30	4,536.76	5,206.25	6,207.26	5,206.25	7,271.52
	Asistencia Social		2,069.24	2,374.54	2,830.51	2,374.54	3,316.58
	Infraestructura Educativa		2,467.52	2,831.72	3,376.75	2,831.72	3,954.94
6	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos			1,885.74	2,589.87	1,885.74	3,016.08
	Educación Tecnológica			1,311.40	1,460.54	1,311.40	1,733.74
	Educación de Adultos			574.34	1,129.32	574.34	1,282.34
7	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública		4,700.00	517.00	5,521.60	5,170.00	2,500.00
	Total	98,849.60	137,214.66	164,304.30	199,578.25	168,957.30	234,618.81

FUENTE: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación, ejercicios fiscales 1998 a 2003.

Cuadro No. 9 A
Distribución del Ramo General 33
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 1998-2003
(millones de pesos constantes)

FONDO		1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	67,512.65	74,124.09	96,477.53	114,213.41	100,851.99	139,236.04
2	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	10,546.15	12,399.16	18,283.90	23,634.46	19,112.92	29,832.83
3	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cantidad que se distribuye en:	10,403.40	11,942.76	14,601.15	17,919.03	15,263.19	21,379.16
	Fondo para la Infraestructura Social Estatal	1,261.10	1,447.45	1,769.66	2,171.79	1,849.90	2,591.15
	Fondo para la Infraestructura Social Municipal	9,142.30	10,495.30	12,831.49	15,747.24	13,413.30	18,788.01
4	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal	6,732.10	11,226.20	13,725.08	18,365.57	14,347.40	21,911.93
5	Fondo de Aportaciones Múltiples	3,655.30	3,888.54	4,754.14	5,834.44	4,969.70	6,961.06
	Asistencia Social			2,168.33	2,660.50	2,266.65	3,174.97
	Infraestructura Educativa			2,585.81	3,173.93	2,703.05	3,786.08
6	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos				2,434.31	1,800.06	2,887.31
	Educación Tecnológica				1,372.82	1,251.82	1,659.72
	Educación de Adultos				1,061.50	548.25	1,227.59
7	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública			472.10	5,189.96	4,935.09	2,393.26
	Total	98,849.60	113,580.75	148,313.91	187,591.17	161,280.36	224,601.58

FUENTE: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación, ejercicios fiscales 1998 a 2003.

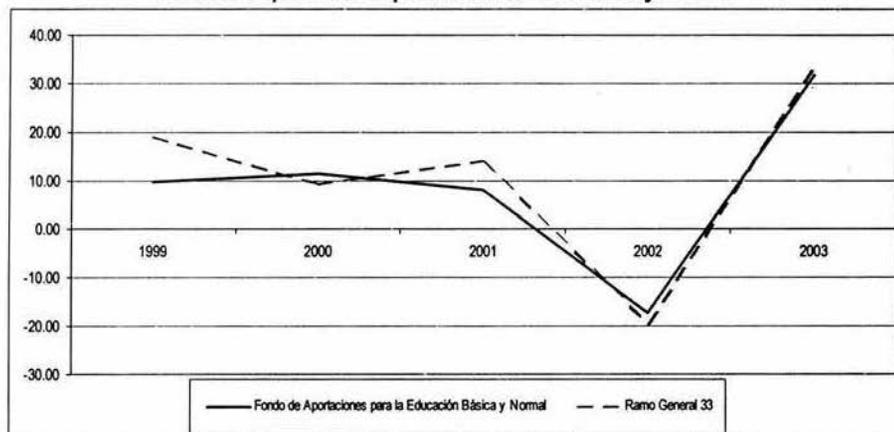
Nota: Deflatores base 1994=100 (1999=1.1667, 2000=1.0951, 2001=1.0639, 2002=1.0476, 2003=1.0446), consúltese : <http://www.banxico.org.mx/infpc>

Cuadro No. 10
Crecimiento Real del Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas
y Municipios, 1998-2003

FONDO	Crecimiento real				
	1999	2000	2001	2002	2003
1 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	9.79	11.56	8.10	-17.22	31.79
2 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	17.57	26.39	18.04	-24.18	49.00
3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cantidad que se distribuye en:	14.80	4.79	12.07	-20.14	33.71
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	14.78	4.79	12.07	-20.14	33.71
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	14.80	4.79	12.07	-20.14	33.71
4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal	66.76	4.79	22.19	-26.76	45.78
5 Fondo de Aportaciones Múltiples	6.38	4.79	12.07	-20.14	33.71
Asistencia Social	-	4.79	12.04	-20.13	33.71
Infraestructura Educativa	-	4.79	12.09	-20.16	33.70
6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	-	-	29.09	-30.67	53.11
Educación Tecnológica	-	-	4.68	-14.51	26.56
Educación de Adultos	-	-	84.82	-51.58	113.74
7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	-	-89.96	903.86	-10.85	-53.71
Total	18.98	9.34	14.17	-19.40	32.93

FUENTE: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación, ejercicios fiscales 1998 a 2003.

Grafica No. 1
Comportamiento del Ramo General 33 y el
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal



FUENTE: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación, ejercicios fiscales 1998 a 2003.

Cuadro No. 11
Distribución del FAEB 1998-2003
(millones de pesos corrientes)

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aguascalientes	1,294	1,709	2,081	2,441	2,673	2,757
Baja California	2,340	3,607	4,579	5,331	5,536	6,017
Baja California Sur	928	1,256	1,552	1,789	1,859	1,962
Campeche	1,315	1,792	2,156	2,510	2,697	2,806
Coahuila	2,635	3,595	4,496	5,144	5,535	5,791
Colima	904	1,170	1,447	1,701	1,896	1,961
Chiapas	5,449	7,594	9,407	11,033	12,618	13,289
Chihuahua	2,907	4,049	4,901	5,731	6,363	6,664
Distrito Federal	1,826	1,726	2,177	4,202	4,405	4,431
Durango	2,229	3,020	3,599	4,172	4,603	4,822
Guanajuato	3,994	5,637	7,008	8,117	9,005	9,408
Guerrero	5,026	6,922	8,556	10,082	11,091	11,738
Hidalgo	3,134	4,311	5,261	6,110	6,788	7,227
Jalisco	5,220	7,284	9,047	10,608	11,470	12,069
México	8,821	13,426	16,889	19,955	21,163	23,041
Michoacán	4,763	6,541	8,047	9,336	10,246	10,728
Morelos	1,809	2,455	2,991	3,519	3,948	4,064
Nayarit	1,507	2,006	2,421	2,855	3,163	3,270
Nuevo León	3,366	4,599	5,549	6,383	6,644	7,110
Oaxaca	4,871	6,781	8,489	10,141	11,644	12,442
Puebla	4,527	6,407	7,958	9,411	10,410	11,070
Querétaro	1,644	2,265	2,735	3,243	3,618	3,760
Quintana Roo	1,267	1,696	2,080	2,543	2,798	2,968
San Luis Potosí	2,964	4,101	5,000	5,825	6,459	6,784
Sinaloa	2,636	3,620	4,121	5,173	5,747	5,997
Sonora	2,580	3,595	4,347	5,086	5,451	5,683
Tabasco	2,397	3,312	4,046	4,733	5,245	5,478
Tamaulipas	3,364	4,615	5,731	6,762	7,375	7,651
Tlaxcala	1,360	1,804	2,166	2,539	2,781	2,897
Veracruz	7,746	10,788	13,189	15,225	16,852	17,849
Yucatán	2,019	2,775	3,405	4,067	4,306	4,510
Zacatecas	2,005	2,719	3,229	3,809	4,275	4,513
Total	98,847	137,177	168,660	199,576	218,664	230,760

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos publicados por la SHCP en los Diario Oficial de la Federación, ejercicios fiscales 1998-2003.

Cuadro No. 11 A
Distribución del FAEB 1998-2003
(millones de pesos constantes)

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aguascalientes	1,294	1,465	1,900	2,229	2,552	2,639
Baja California	2,340	3,092	4,181	4,868	5,284	5,760
Baja California Sur	928	1,077	1,417	1,634	1,775	1,879
Campeche	1,315	1,536	1,969	2,292	2,574	2,686
Coahuila	2,635	3,081	4,106	4,697	5,284	5,543
Colima	904	1,003	1,321	1,553	1,810	1,877
Chiapas	5,449	6,509	8,590	10,075	12,045	12,722
Chihuahua	2,907	3,470	4,475	5,233	6,074	6,380
Distrito Federal	1,826	1,479	1,988	3,837	4,205	4,242
Durango	2,229	2,588	3,286	3,810	4,394	4,616
Guanajuato	3,994	4,832	6,399	7,412	8,596	9,006
Guerrero	5,026	5,933	7,813	9,206	10,587	11,236
Hidalgo	3,134	3,695	4,804	5,579	6,480	6,918
Jalisco	5,220	6,243	8,261	9,687	10,949	11,553
México	8,821	11,508	15,422	18,222	20,201	22,058
Michoacán	4,763	5,606	7,348	8,525	9,780	10,270
Morelos	1,809	2,104	2,731	3,213	3,769	3,890
Nayarit	1,507	1,719	2,211	2,607	3,019	3,131
Nuevo León	3,366	3,942	5,067	5,829	6,342	6,807
Oaxaca	4,871	5,812	7,752	9,260	11,115	11,911
Puebla	4,527	5,492	7,267	8,594	9,937	10,597
Querétaro	1,644	1,941	2,497	2,961	3,454	3,599
Quintana Roo	1,267	1,454	1,899	2,322	2,671	2,841
San Luis Potosí	2,964	3,515	4,566	5,319	6,166	6,494
Sinaloa	2,636	3,103	3,763	4,724	5,486	5,741
Sonora	2,580	3,081	3,970	4,644	5,203	5,440
Tabasco	2,397	2,839	3,695	4,322	5,007	5,244
Tamaulipas	3,364	3,956	5,233	6,175	7,040	7,324
Tlaxcala	1,360	1,546	1,978	2,319	2,655	2,773
Veracruz	7,746	9,247	12,044	13,903	16,086	17,087
Yucatán	2,019	2,379	3,109	3,714	4,110	4,318
Zacatecas	2,005	2,331	2,949	3,478	4,081	4,320
Total	98,847	117,577	154,013	182,245	208,729	220,907

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos publicados por la SHCP en los Diarios Oficiales de la Federación.

Nota: Deflatores Base 1994=100 (1999=1.1667, 2000=1.0951, 2001=1.0639, 2002=1.0476, 2003=1.0446), consúltese: <http://www.banxico.org.mx/inpc>

Cuadro No. 12
Distribución del FAEB por Entidad Federativa 1998-2003
Entidades con recepción de recursos por debajo de la media

Entidad	%
Colima	0.86
Baja California Sur	0.89
Aguascalientes	1.23
Campeche	1.26
Quintana Roo	1.27
Tlaxcala	1.29
Nayarit	1.44
Querétaro	1.64
Distrito Federal	1.78
Morelos	1.78
Zacatecas	1.95
Yucatán	2.00
Durango	2.13
Tabasco	2.39
Sonora	2.54
Coahuila	2.58
Sinaloa	2.59

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos Publicados por la SHCP en los Diario Oficial de la Federación, ejercicios fiscales 1998-2003.

Cuadro No. 13
Distribución del FAEB por Entidad Federativa 1998-2003
Entidades con recepción de recursos por arriba de la media

Entidad	%
México	9.80
Veracruz	7.75
Chiapas	5.64
Jalisco	5.29
Oaxaca	5.16
Guerrero	5.07
Puebla	4.72
Michoacán	4.71
Guanajuato	4.10
Tamaulipas	3.37
Nuevo León	3.19
Hidalgo	3.12
San Luis Potosí	2.95
Chihuahua	2.91

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos Publicados por la SHCP en los Diario Oficial de la Federación, ejercicios fiscales 1998-2003.

El valor medio corresponde a Baja California, con una percepción del 2.60% de los recursos del FAEB.

3.4 LA OPERACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL, EN EL MARCO DEL FEDERALISMO

En este apartado se analiza el FAEB, en las etapas del proceso administrativo del gasto:²² planeación, ejecución, control y evaluación, con el objeto de identificar qué nivel de gobierno participa en cada una de éstas; así como obtener un diagnóstico de la eficacia de la operación del Fondo.

Los recursos del Ramo 33 se transfieren a los estados y municipios conforme al Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos. El ejercicio del gasto del Ramo 33 se realiza bajo leyes locales y se incorpora a las cuentas públicas estatales y municipales.

3.4.1 ETAPA DE PLANEACIÓN

La planeación se define como la etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio.²³

Por otra parte, por eficacia en la aplicación de los recursos públicos se entiende como el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores en los términos de las disposiciones aplicables; es decir, se miden los resultados de la gestión gubernamental.²⁴

²² SHCP. Subsecretaría de Egresos; *Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1999*.

²³ SHCP; 2001; *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*; Pág. 270.

²⁴ SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2004. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2003.

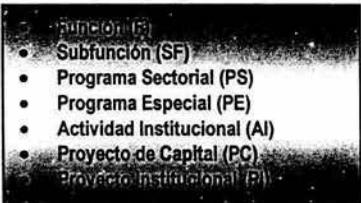
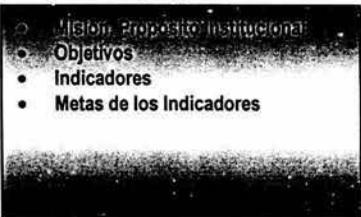
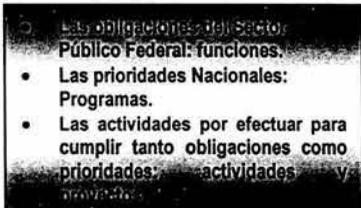
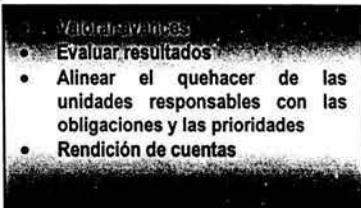
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

Para analizar la asignación del FAEB resulta necesario revisar la Estructura Programática²⁵, la cual de acuerdo *Glosario de Términos de la SHCP*, se define como:

Conjunto de programas y subprogramas ordenados en forma coherente; define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas por el Plan y los lineamientos que sobre aperturas programáticas establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La NEP se compone por categorías y elementos programáticos (Cuadro No. 14), desde su surgimiento en el año 1998 y hasta 2003, ha sido objeto de permanentes actualizaciones y adecuaciones, de ahí que actualmente se hable de una Concertación de Estructuras Programáticas (CEP), que intenta homogeneizar las categorías y elementos programáticos, con el fin de que puedan ser comparables entre ejercicios fiscales.

Cuadro No. 14
Estructura Programática

Categorías programáticas	Elementos programáticos
 <ul style="list-style-type: none">• Función (F)• Subfunción (SF)• Programa Sectorial (PS)• Programa Especial (PE)• Actividad Institucional (AI)• Proyecto de Capital (PC)• Proyecto Institucional (PI)	 <ul style="list-style-type: none">• Misión/Propósito Institucional• Objetivos• Indicadores• Metas de los Indicadores
Muestran	Sirven para
 <ul style="list-style-type: none">• Las obligaciones del Sector Público Federal: funciones.• Las prioridades Nacionales: Programas.• Las actividades por efectuar para cumplir tanto obligaciones como prioridades: actividades y proyectos.	 <ul style="list-style-type: none">• Valores/Valores• Evaluar resultados• Alinear el quehacer de las unidades responsables con las obligaciones y las prioridades• Rendición de cuentas

FUENTE: Chávez Presa. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. FCE, pág. 169.

²⁵ La integración del presupuesto a través de la Estructura Programática se presenta por primera vez en el ejercicio 1998, coincidiendo con la operación del Ramo General 33; Chávez Presa (2000) señala que la Estructura Programática se planteó con el objeto de relacionar los programas sectoriales con la misión y la operación cotidiana de las unidades responsables, el desempeño de los ejecutores, el costo de los programas y proyectos gubernamentales, y las funciones que el marco jurídico le encomienda al sector público federal.

No obstante los cambios señalados, la estructura programática del Ramo General 33, y específicamente lo correspondiente al FAEB se ha mantenido sobre las mismas bases.

El análisis programático de los años 1998 y 1999 indica que en cumplimiento a los objetivos del PND, el Gobierno Federal determinó como política en materia de Federalismo, fortalecer la descentralización de las funciones públicas en los ámbitos administrativo y presupuestario, a través del Ramo 33; permitiendo mejorar la capacidad de respuesta de las autoridades locales, estatales y municipales, elevando la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

Específicamente, en materia educativa se planteó extender la cobertura de los servicios, mejorar la calidad, atender las necesidades de los grupos sociales con mayores carencias y promover una mayor correspondencia de las necesidades y expectativas de la sociedad con los resultados del quehacer educativo.

Asimismo, se señalaba que al quedar normada en la LCF, la asignación de estos recursos y no a través de convenios, se aseguraba a los estados y municipios ganar en términos de *seguridad jurídica* y *transparencia*, por el conocimiento anticipado de la disponibilidad de los mismos.

Las categorías programáticas para el Ramo General 33 se establecieron en los siguientes términos:

Categoría Programática	Denominación
Función	Educación
Subfunción	Educación Básica
Programa Sectorial	Programa de Desarrollo Educativo
Actividad Institucional	Proporcionar servicios de educación, y Otorgar apoyos a la educación
Proyecto	Infraestructura educativa

Fuente: SHCP, PEF, Estructura Programática del Ramo General 33.

El ejercicio programático del ejercicio 2000, además de contener estas categorías programáticas, incorpora un indicador denominado *Alumno atendido*, cuya fórmula corresponde al número de alumnos atendidos por unidad responsable sobre los alumnos que demandan el nivel (preescolar, primaria, secundaria o normal). Para el año 2001, se incorpora el *Universo de Cobertura*, correspondiente al concepto de alumnos que demandan el nivel para el cálculo del indicador, con base en este universo deberían establecerse las metas anuales.

Los elementos programáticos, aún son definidos en términos generales; por ejemplo la Misión establece: *Impartir los servicios de educación básica y normal, en los términos del Artículo 3º Constitucional, la Ley General de Educación, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y la Ley de Coordinación Fiscal; no se identifican Programas Sectoriales y el objetivo estratégico indica extender la cobertura de los servicios educativos, mejorar la calidad d la educación, atender con prioridad las necesidades educativas de los grupos sociales con mayores carencias y promover una mayor correspondencia de los resultados del quehacer educativo con las necesidades y expectativas de la sociedad.*

Finalmente, se ubican los siguientes objetivos y líneas de acción:

- *En la educación básica, proporcionar servicios de calidad, formar individuos responsables, creativos, capaces de resolver situaciones y problemas de diversos tipos, y de trabajar colegiadamente en la búsqueda de soluciones novedosas.*
- *En la educación preescolar, que los niños antes de ingresar a la primaria hayan cursado al menos un año en ese nivel de educación.*
- *Ampliar los servicios destinados a grupos étnicos y elaborar materiales educativos en lenguas indígenas y en español.*
- *Distribución de libros de texto gratuitos, en forma oportuna y suficiente, llevando a cabo la repartición de libros a estudiantes de secundaria, para beneficiar a gran parte de los alumnos de las escuelas públicas del país, con el concurso de los Gobiernos de los Estados.*

La estructura programática de 2002 muestra elementos con mayor precisión:

Elemento	Descripción
Misión	Impulsar la mejora continua del sistema educativo nacional para propiciar el desarrollo humano integrar y la formación ciudadana de todas las personas, así como acordad los mecanismos de coordinación para alentar el desarrollo del proyecto educativo nacional.
Prioridades	Desarrollo Social Humano
Objetivos rectores	Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades
Estrategias	Avanzar hacia la equidad en la educación
Programa Sectorial	Programa Nacional de Educación 2001-2006
Objetivos y Líneas de Acción	Erradicar las causas de la pobreza, atender las necesidades básicas, crear oportunidades para el desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Por lo que respecta a las categorías programáticas, éstas se amplían a los conceptos siguientes:

Categoría	Denominación
Áreas	Desarrollo Social y Humano.
Objetivo Rector	Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
Estrategias	Avanzar hacia la equidad en la educación.
Función	Educación
Subfunción	Educación Básica
Programa Sectorial	Programa Nacional de Educación 2001-2006
Programa Regional	- Sin Programa -
Programa Especial	- Sin Programa -
Actividad Institucional	Proporcionar servicios de educación.
Unidad Responsables	Entidades Federativas
Proyecto	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

Asimismo, dentro de las Líneas de Acción se señala que el Gobierno de la República considera a la Educación como la primera y más alta prioridad en el país, por lo que la asignación de recursos y acciones deberán coadyuvar a la transformación del sistema educativo; se plantea que con los recursos del FAEB mejorará la calidad de la enseñanza y la ampliación de la cobertura en la educación básica, garantizando al menos un año de educación preescolar a los niños de hasta cinco años.

Por lo que respecta al ejercicio 2003, se precisa el *Objetivo Específico*, de la forma siguiente:

Brindar servicios con calidad uniforme a todos los educandos y asegurar que reciban la atención que requieren para lograr la igualdad de capacidades, sin distinción de condición socioeconómica, lugar de residencia, género, etnia, cultura o capacidad física o intelectual.

En cuanto a las categorías programáticas, se incorporan como *Procesos Generales*:

- Administrar y operar los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal, y
- Prever los recursos necesarios para cubrir incrementos salariales y de prestaciones, así como la creación de plazas para atender la demanda educativa.

Para concluir el análisis de la estructura programática, debemos revisar la composición del gasto, para estos fines se toma únicamente como referencia, el Presupuesto de 2003; sin embargo, el comportamiento es idéntico en todo el período de estudio.

De acuerdo a lo observado en el Cuadro No.15, el 99.54% de los recursos del FAEB corresponden a gasto corriente, mientras que menos del 0.5% se destinan a gasto de inversión; si el gasto corriente se entiende como aquel realiza el Estado para funcionar normalmente, cabe preguntarse cómo podría mejorar la calidad educativa, avanzar hacia la equidad en la educación, mejorar el rendimiento escolar de la enseñanza primaria y secundaria, impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la

participación social en la educación, si los recursos de este Fondo se destinan exclusivamente al pago de nómina.

No son acordes las disposiciones que se señalan en la LCF respecto a que los recursos se destinarán a apoyar el ejercicio de las facultades de los gobiernos locales en materia educativa de acuerdo a la LGE, con los objetivos de la estructura programática.

Cuadro No. 15
Resumen Económico del Gasto
(Distribución porcentual de recursos por concepto de gasto, ejercicio 2003)

CONCEPTO	Ramo General 33 %	FAEBN %
GASTO DIRECTO		
GASTO CORRIENTE²⁶	83.57	99.54
SERVICIOS PERSONALES	70.40	93.87
MATERIALES Y SUMINISTROS		
SERVICIOS GENERALES		
PENSIONES Y JUBILACIONES		
OTRAS EROGACIONES	13.17	5.67
GASTO DE CAPITAL²⁷	16.43	0.46
INVERSIÓN FÍSICA	16.43	0.46
INVERSIÓN FINANCIERA		
SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS		
SUBSIDIOS		
CORRIENTES		
DE CAPITAL		
TRANSFERENCIAS		
CORRIENTES		
SERVICIOS PERSONALES		
PENSIONES Y JUBILACIONES		
OTRAS		
DE CAPITAL		
INVERSIÓN FÍSICA		
OTRAS		

FUENTE: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.

- ²⁶ **Gasto Corriente.** Es el gasto realizado para la compra de factores de la producción que se consumirán en el ejercicio presupuestal, cuya proyección económica no sobrepasa el periodo contable en el que se adquieran. También puede definirse como el gasto que realiza el Estado para funcionar normalmente, y que por lo tanto no se destina a la inversión. En este renglón se consideran los gastos bilaterales y unilaterales; los primeros comprenden la compra de bienes y servicios y los segundos los intereses de la deuda pública, los subsidios y las transferencias. (Ayala Espino; 2000; Pág. 69).
- ²⁷ **Gasto de Capital.** Es el gasto que se realiza para cubrir las necesidades de inversión pública, es decir, aquellos gastos no realizados por el sector privado, por corresponder a actividades de carácter social y comunitario, necesarias para el desarrollo equilibrado de la nación. (Ayala Espino; 2000; Pág. 69).

El concepto de servicios personales corresponde al Capítulo²⁸ 1000 del Clasificador por Objeto del Gasto, agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal civil y militar que presta sus servicios en las dependencias y entidades. Incluye prestaciones económicas, repercusiones por concepto de seguridad social y de seguros de vida, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales, así como las provisiones para cubrir las medidas de incremento en percepciones, prestaciones económicas, creación de plazas, en su caso, y demás medidas salariales y económicas que se aprueban en el Presupuesto de Egresos.

DETERMINACIÓN DEL MONTO DEL FAEB

El artículo 27 de la LCF establece tres elementos a partir de los cuales se determina el monto de estos recursos:

- I. *Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal.*
- II. *Recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior.*

Para el caso del registro de escuelas y de plantilla de personal, se señala que se utilizarán los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos,²⁹ incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

Respecto a los recursos transferidos el ejercicio inmediato anterior se dispone que habrán de adicionarse las ampliaciones presupuestarias a las *Previsiones* que se autoricen el ejercicio anterior –recursos que actualmente corresponden al Ramo General 25.- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos–, así como los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

²⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal*; Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 2000.

²⁹ Los Acuerdos se refieren a los 32 instrumentos bilaterales, que después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se formalizaron entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados, con el objeto de concretar puntos del mismo Acuerdo.

A diferencia del resto de los fondos que integran el Ramo General 33, (Cuadro No. 2), la LCF no señala en manera expresa, los mecanismos para la asignación de los recursos; de esta forma, se interpreta que los componentes para su cálculo, constituyen a su vez los criterios para su asignación a las Entidades Federativas; esto es que el FAEB se distribuye en proporción directa al Registro Común de Escuelas y a la Plantilla de Personal.

Cuadro No. 16
Criterios para la determinación del monto y distribución de los recursos del
Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

FONDO	CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL MONTO	CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN
FAEB	<ul style="list-style-type: none"> - Registro Común de Escuelas y Plantilla de Personal. - Recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, durante el ejercicio inmediato anterior. 	No se especifica
FASS	<ul style="list-style-type: none"> - Inventario de infraestructura médica y Plantillas de personal. - Recursos de las Previsiones para Servicios Personales, y del gasto de operación e inversión, transferidos a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior. - Otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el PEF, para promover la equidad en los servicios de salud. 	Se utiliza una fórmula de asignación de recursos, considerando el déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado, determinado mediante elementos como mortalidad, marginación, gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas.
FAIS	<ul style="list-style-type: none"> - Se determina anualmente en el PEF, tomando como referencia, el equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable. 	Se distribuye mediante una fórmula que utiliza Criterios de pobreza extrema, en la que se involucran conceptos como Brecha respecto a la norma de pobreza extrema, Ponderador asociado a la necesidad básica, Índice Global de Pobreza, necesidades básicas, (Ingreso per cápita, Nivel educativo, disponibilidad de espacio de la vivienda, de drenaje, de electricidad-combustible para cocinar), y Masa Carential del Hogar.
FORTAMUN	Se determina anualmente en el PEF, tomando como referencia el 2.35% de la recaudación federal participable.	Se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
FAM	Se determina anualmente en el PEF, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable.	Las reglas de asignación se establecen en el PEF.
FAETA	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal. - Recursos transferidos a las Entidades Federativas durante el ejercicio inmediato anterior. 	Asignación mediante fórmulas que consideran prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.
FAESP	Se determina anualmente en el PEF, la Secretaría de Gobernación formula a la SHCP, una propuesta para la integración del Fondo.	El Consejo Nacional de Seguridad Pública, determina los criterios, considerando el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura de las entidades federativas.

FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

FAEB. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

FASS. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FAIS. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FORTAMUN. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FAM. Fondo de Aportaciones Múltiples

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

FAETA. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

3.4.2 ETAPA DE EJECUCIÓN

La *ejecución del gasto* se define como la fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.³⁰

El artículo 26 de la LCF dispone que los recursos económicos que los Estados y el Distrito Federal reciban, apoyarán el ejercicio de sus atribuciones que de manera exclusiva se les asignan en los artículos 13 y 16 de la LGE, la cual establece las atribuciones exclusivas en materia educativa a nivel estatal y del Distrito Federal.

Como se analizó en el Capítulo II, las atribuciones de las entidades federativas en materia educativa son: prestar servicios de educación inicial, básica, especial y normal para maestros; proponer los contenidos regionales de los planes y programas de estudio; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; revalidar y otorgar equivalencias de estudios; autorizar a los particulares para impartir educación. Por lo que respecta al Distrito Federal, éste únicamente tiene facultades para prestar servicios de educación inicial, básica y especial; mientras que la educación normal y de formación de maestros corresponde a la SEP.

La ejecución del gasto se informa a través de instrumentos de rendición de cuentas como los informes de gobierno, informes del PND, y la CHPF; para los fines de este estudio, se analiza la Cuenta Pública, de la que se presentan los principales resultados en el Capítulo IV.

³⁰ SHCP; 2001; *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*; Pág. 153.

3.4.3 ETAPA DE CONTROL

El *control* es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.³¹

Es un mecanismo preventivo y correctivo en los procesos de formulación, instrumentación, ejecución y evaluación, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias;³² a través de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige, y lo establecido en el PND y programas de mediano plazo.

De esta forma, la etapa de control se encuentra reglamentada en el artículo 46 de la LCF, en el que se distingue el control del manejo de los recursos a cargo de distintas autoridades:

1. *Desde el inicio del proceso de presupuestación y hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas, corresponde a la SECODAM (actualmente Secretaría de la Función Pública).*
2. *Recibidos los recursos por las entidades federativas y municipios, hasta su erogación total, corresponde a las autoridades de control y de supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.*
3. *Cuando las autoridades estatales o municipios que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines previstos, deberán hacerlo del conocimiento de la SECODAM ; asimismo, cuando la CMH de un Congreso Local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos, deberán enterar a la CMH (hoy Auditoría Superior de la Federación) de la Cámara de Diputados.*

Asimismo, en la LCF se señala que las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal, en que incurrieran las autoridades locales y municipios, por el desvío de recursos, serán sancionados en los términos de la legislación federal, por autoridades federales, en tanto que los demás casos de responsabilidades serán sancionados y aplicados por autoridades locales.

³¹ SHCP; 2001; *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*; Pág. 107.

³² Auditoría Superior de la Federación, ob.cit.

Por su parte, en el PEF se establece que la inobservancia a las disposiciones relativas a las aportaciones federales en los términos de la LCF, será motivo de fincamiento de responsabilidades en los términos de la LFRASP.

Existen dos tipos de control, el interno y el externo³³. El primero de éstos es el que realiza la propia administración, a través de un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría; este control es el que realiza la Secretaría de la Función Pública.

Respecto al control externo se distinguen dos vertientes: la política y la técnica o jurisdiccional; cuando el control se lleva a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de facultades que constitucionalmente les están asignadas, se le conoce como control político, se ejerce al aprobar el presupuesto o la cuenta pública que continúan siendo facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

El control externo jurisdiccional lo ejerce un órgano que fiscaliza la actividad financiera del Estado, ya sea que ésta entidad se encuentre ubicada dentro del Poder Legislativo, conservando plena independencia en el desarrollo de su función, se trate de un organismo autónomo que auxilie a los poderes en el ejercicio de facultades.

En esta investigación se analiza este último tipo de control, mediante las funciones que realiza la Entidad de fiscalización superior de la Federación en la revisión de los recursos federales transferidos a Entidades Federativas y Municipios. En el Capítulo IV, se estudian los resultados de las auditorías practicadas al FAEB, contenidos en los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, que presenta la Auditoría Superior de la Federación.

³³ Cfr. Mijangos Borja María de la Luz; 2003; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; México; Editorial Porrúa; Pág. 266.

3.4.4 EVALUACIÓN

La *evaluación* se define como el proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas. Se aplica *ex ante* (antes de), *concomitante* (durante), y *ex post* (después de), de las actividades desarrolladas.

En la planeación es el conjunto de actividades, que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de mediano plazo en un lapso determinado; así como el funcionamiento del propio Sistema Nacional de Planeación.

Fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación.³⁴

De conformidad con las definiciones anteriores, la evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan Nacional de Desarrollo y los programas en un lapso determinado; tiene como fin, cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos; medir su efecto en otros programas, retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación; revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Respecto a la etapa de evaluación, encontramos que el artículo 28 de la LCF dispone que las autoridades federales y de las entidades federativas, en materia educativa, como presupuestaria, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de recursos. Para tales efectos, los gobiernos estatales y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

³⁴ SHCP; 2001; *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*; Pág. 168.

Al respecto, se señala que no se ubicaron documentos que evidencien la celebración de estas reuniones, situación que se confirma si se considera que no han existido adecuaciones a la LCF, aún y cuando ésta ha sido superada y se ha visto que los criterios con los que se distribuyen los recursos no son adecuados.

Resulta preciso señalar que a la par de la NEP, se implantó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como un instrumento para evaluar de forma continua y permanentemente el desempeño y los resultados en la gestión gubernamental. El SED tiene varios elementos, uno de éstos son los indicadores,³⁵ que se definen como *parámetros que miden el comportamiento de un proceso y el logro de los objetivos de los programas gubernamentales*; de acuerdo con Chávez Presa, el objetivo de los indicadores es medir el costo, calidad, efecto social, desempeño y resultados, en este caso del Fondo, y se clasifican en cuatro tipos:

- **Estratégicos** Miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales y algunas actividades institucionales. Constituyen una medida del comportamiento institucional del gobierno y son la base para la rendición de cuentas.
- **De Proyectos** Evalúan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y dan información de avance de los mismos.
- **Indicadores de Gestión** Proporcionan información acerca de las actividades institucionales; miden el cumplimiento de las funciones y los procesos internos de las Unidades Responsables; permite vigilar y controlar las operaciones, detectar y prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos estratégicos.
- **Indicadores de Servicios** Miden la calidad de los servicios de acuerdo con los estándares previamente definidos, según sean las necesidades y expectativas de los clientes.

Así también, existen criterios para medir el desempeño:

- a) **Eficiencia** Mide el buen uso de recursos; un proceso eficiente logra la mayor cantidad de productos o servicios al menor costo y tiempo posible.
- b) **Cobertura** Determina el alcance espacial de los bienes o servicios, y acciones del gobierno en una región o población objetivo.
- c) **Efecto** Cuantifican valores de tipo político y social.
- d) **Calidad** Nivel de satisfacción de las necesidades y expectativas de quienes reciben los bienes y servicios.
- e) **Equidad** Evalúan el efecto redistributivo del gasto en la sociedad.
- f) **Alineación de recursos** Evalúan la congruencia entre recursos aprobados y suministrados.

³⁵ Se encuentran también los Convenios de Desempeño, Encuestas a beneficiarios, auditorías de resultados y el Sistema de Información Ejecutivo (SIE), (Chávez Presa, 2002).

Con base en estos elementos, se desprende que la razón *Alumno Atendido*, corresponde a un indicador de cobertura. Es importante señalar que hasta la fecha éste es el único parámetro de medición dentro del análisis programático del gasto del FAEB.

Si bien es un avance importante el establecimiento de este indicador, se observa que éste no es congruente con los criterios para la asignación de recursos; mientras que son distribuidos en proporción directa al *registro de escuelas* y la *plantilla del personal*, la variable del indicador es el número de *alumnos*.

3.5 INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN

No debemos olvidar que el fin último de la federalización educativa, es la mejora del sistema educativo nacional; el cual está integrado por educandos y educadores; autoridades educativas; planes, programas, métodos y materiales; instituciones educativas del estados y sus organismos descentralizados; instituciones educativas particulares; e instituciones de educación superior autónomas.³⁶

Entre los satisfactores básicos que persiguen las políticas sociales, la educación tiene un papel determinante al considerársele como detonador del desarrollo. Tal como se analizó en el Capítulo II de este estudio, la educación aparece como una prioridad dentro de las políticas públicas para el desarrollo nacional.

Resulta importante señalar que ninguna fuente oficial analiza los resultados y/o mejoras en materia educativa, en relación con la asignación de recursos a Entidades Federativas y Municipios. Los instrumentos de rendición de cuentas, tales como las Cuentas Públicas y los Informes de Gobierno señalan por una parte, progresos en el nivel de educación; y por otra, refieren avances en el fortalecimiento del federalismo, por la mayor participación de los niveles de gobierno estatal y municipal, en el ejercicio del gasto. Este planteamiento será analizado detalladamente en el Capítulo IV, en el que se revisa el contenido de las Cuentas Públicas y los resultados de la fiscalización superior de las mismas.

Sin embargo, resulta necesario referirnos a algunos datos respecto a la evolución de la educación básica en México; de acuerdo a datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el sistema educativo nacional constituye un conjunto de casi 31 millones de alumnos, atendidos por millón y medio de maestros en más de 225,000 escuelas.

La educación básica agrupa los niveles de preescolar, primaria y secundaria; respecto a éstos el INEE muestra (Cuadro No.17) según datos del año 2003, que estos niveles de educación concentran más del 80 por ciento de los alumnos, representan alrededor del 70 por ciento de los maestros, y más del 90 por ciento, de las escuelas.

Las cifras reflejan la magnitud de la educación básica en México, el número de personal que absorben y la infraestructura justifican el impacto que en ésta tiene la asignación de recursos.

Cuadro No. 17
Cifras de la Educación Básica en México

Nivel	Servicios	Alumnos	Maestros	Escuelas
Preescolar	General, indígena, comunitaria	3,635,903	163,282	74,758
Primaria	General, indígena, comunitaria	14,857,191	557,278	99,463
Secundaria	General, Técnica, Trabajadores, Telesecundaria	5,660,070	325,233	29,749
Subtotal		24,153,164	1,045,793	203,970
% respecto al total ^{1/}		81.36	69.20	92.80

^{1/} Incluyendo Educación Media Superior y Educación Superior

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INEE; ob.cit.

Continuando con el análisis de indicadores de la educación, de acuerdo a las cifras del INEE (Cuadro No.18) el analfabetismo ha disminuido gradualmente, y ha aumentado el número de años cursados; asimismo, la cobertura básicos de escolaridad y analfabetismo; por otra parte, y en lo que se refiere a la cobertura, ésta se mantiene en un promedio de 93 por ciento.

Los datos del INEE se muestran por encima de los datos de la Secretaría de Educación Pública; que refiere adelantos en el ámbito educativo, sobre todo lo correspondiente a la *cobertura* –de 1994 a 1995 el 76.5% de las personas en edad escolar tuvieron acceso a la enseñanza básica, de 1996 a 1997 el indicador subió a 78.2%; de 1999 a 2000 era de 79.7 %, en 2000 de 81.3% y en 2003 de 83%; al término de 2004, se espera que 84.5% de la población en edad escolar tenga acceso a la enseñanza básica—³⁷.

³⁶ Cfr. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; 2004; *La calidad de la Educación Básica en México*.

³⁷ Saldaña Ivette; *Década Perdida en México, pese a su ingreso a la OCDE*; El Financiero; México, 7 de mayo de 2004; Pág. 20.

Cuadro No. 18
Indicadores del Sistema Educativo Mexicano

Concepto	1995-1999	1995-1999	2000-2001	2002-2003
Generales				
Analfabetismo %	12.1	10.6	9.2	8.8
Escolaridad promedio, grados	6.5	7.0	7.6	7.8
Educación Primaria				
Cobertura %	93.5	93.2	92.9	93.1
Deserción %	4.6	3.1	1.9	1.5
Eficiencia terminal	70.1	80.0	86.3	88.0
Alumnos por maestro	30.5	28.3	24.6	26.7
Alumnos por escuela	175	154.2	149.4	149.4
Educación Secundaria				
Cobertura	67.1	72.7	81.6	85.6
Deserción	8.8	8.8	8.3	6.9
Eficiencia terminal	73.9	75.8	74.9	78.8
Alumnos por grupo	33.0	32.1	30.0	30.0
Alumnos por escuela	217.9	200.0	188.7	190.3

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INEE; ob.cit.

Si observamos una relación entre el índice de analfabetismo en cada Entidad Federativa y el porcentaje de distribución del FAEB que corresponde a cada una de éstas (Cuadro No. 19); recordando que el FAEB es asignado con base en la plantilla de personal, y que los recursos se destinan, de acuerdo a la Ley General de Educación, entre otros, a la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena, especial, y demás para la formación de maestros; notamos que los criterios con base en los que se distribuyen los recursos no coadyuvan a superar los rezagos educativos que es uno de los objetivos que plantea el Fondo.

Para algunas Entidades como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz que presentan altos índices de analfabetismo, corresponde también un porcentaje elevado de recursos del FAEB; sin embargo, esta relación no es uniforme, se encuentra por ejemplo Jalisco y el Estado de México con índice de analfabetismo bajo y una recepción de recursos de las más altas a nivel nacional.

Cuadro No. 19
Vínculo de la evolución de la educación con la distribución de los recursos del FAEB

ENTIDAD	Índice de Analfabetismo	Porcentaje de escuelas con aulas habilitadas en primaria	Cobertura en Educación Básica	Distribución del FAEB ¹⁾
Chiapas	20.9	11.4	98.7	5.54
Guerrero	18.2	5.4	98.6	5.07
Oaxaca	17.8	8.9	99.3	5.16
Veracruz	12.5	4.3	99.4	7.75
Hidalgo	12.0	5.7	99.7	3.12
Puebla	11.8	5.0	99.6	4.72
Michoacán	10.8	4.6	98.6	4.71
Yucatán	10.5	6.5	99.9	2.00
Campeche	9.9	3.4	99.6	1.26
Guanajuato	9.3	5.2	98.9	4.10
San Luis Potosí	8.6	4.7	100.1	2.95
Tabasco	8.0	2.9	99.5	2.39
Querétaro	7.4	5.6	100.5	1.64
Morelos	7.0	4.3	99.8	1.78
Nayarit	6.7	2.9	99.6	1.44
Quintana Roo	6.6	2.4	100.5	1.27
Sinaloa	6.3	1.2	99.3	2.59
Zacatecas	5.6	3.9	99.7	1.95
Tlaxcala	5.4	0.7	99.9	1.29
Colima	5.3	1.6	101.0	0.86
México	4.9	3.8	99.8	9.80
Jalisco	4.6	4.3	99.5	5.29
Durango	4.2	4.4	99.5	2.13
Chihuahua	4.0	5.3	100.6	2.91
Tamaulipas	3.9	4.0	100.3	3.37
Aguascalientes	3.5	3.2	99.8	1.23
Baja California Sur	3.5	2.2	100.3	0.89
Sonora	3.3	1.9	99.6	2.54
Coahuila	2.9	0.0	94.9	2.58
Baja California	2.8	3.9	100.5	2.60
Nuevo León	2.3	3.7	100.2	3.19
Distrito Federal	2.1	0.0	100.2	1.78
Total	7.6	4.4	99.5	100.0

¹⁾ Distribución promedio del periodo 1998-2003. Ver Cuadros Nos. *Distribución del FAEBN por Entidad Federativa 1998-2003.*

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEE (ob.cit.), y los Acuerdos Publicados por la SHCP en los Diario Oficial de la Federación, ejercicios fiscales 1998-2003.

La educación está ubicada como uno de los factores primordiales en la planeación nacional –Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales–; así también se han llevado acciones tendentes a mejorar los niveles educativos en México; sin embargo, éstos no se relacionan con la mayor participación de los niveles subnacionales de gobierno.

Los recursos del FAEB, destinados en su mayoría al pago de nómina y las limitadas atribuciones con las que cuentan las Entidades Federativas y los Municipios, que les permiten única y exclusivamente proveer los servicios educativos con base en las líneas que la Federación determina, no son acordes con los principios del federalismo ni la descentralización.

No debemos olvidar que la descentralización es sólo un medio para lograr la eficiencia en la provisión de servicios educativos. En este sentido, existen muchos problemas que superar; de acuerdo con el INEE³⁸, el desarrollo del Sector Educativo se ve frenado por elementos como:

- *Deficiencias en la capacitación,*
- *Falta de arraigo de los maestros en la comunidad educativa,*
- *Carencia de material educativo,*
- *Falta de control y supervisión por parte de las autoridades,*
- *Necesidades económicas,*
- *Infraestructura y equipamiento insuficientes.*

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³⁹ señala que *México tiene retos significativos dado el alto grado de estudiantes que no alcanzan los niveles de bachillerato, 59 por ciento comparado con el promedio de 21 por ciento de otros países; hay escuelas que no tienen computadoras, lo que deja a los estudiantes sin acceso a la tecnología; y hay un gran número de alumnos por maestro, en el nivel bachillerato son 30 estudiantes por cada profesor.*

En el mismo sentido, un estudio sobre *Desarrollo Humano en México 1995-2000*, señala que 10% de la población mayor de 14 años es analfabeta; El D.F., Nuevo León, Baja California, Coahuila, Baja California Sur y Sonora presentan los mayores niveles de alfabetismo y los menores están en Puebla, Veracruz,

³⁸ INEE, ob.cit.

³⁹ Saldaña Ivette; ob.cit.

Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. En alfabetización infantil, 13% de los niños de 6 a 14 años no saben leer y escribir; también Oaxaca, Guerrero y Chiapas registran los mayores porcentajes de población infantil que no sabe leer y escribir.⁴⁰

Con ello, se quiere destacar que México sigue siendo un país con grandes rezagos en materia educativa, con un desarrollo regional desigual, y con un gran vacío de políticas públicas orientadas a la mejora en los niveles y calidad de la educación.

A los problemas referidos puede agregarse un elemento de gran peso, que nos recuerda que el ámbito económico se ve afectado directamente por factores políticos; nos referimos a la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso de federalización educativa.

Al respecto, Carlos Ornelas⁴¹ menciona que un examen de la situación previa al AMEBN refleja que no hubo demandas sindicales o políticas para que se descentralizara el sistema educativo, tampoco movimientos sociales a favor de la descentralización, ni que los gobiernos de los estados desearan operar la educación pública; lo que hace pensar que el gobierno tenía otra expectativa importante que tiene que ver con la administración del conflicto y la alteración del pacto corporativo entre el SNTE y el gobierno federal.

Asimismo, el autor⁴² señala que si bien la federalización de la educación no transformó a fondo las relaciones políticas entre el gobierno federal y el SNTE, sí las hizo más complejas, modificó algunos patrones y dio cabida a que surgieran nuevas expresiones sindicales o emergieran con más claridad corrientes. El SNTE sobrevive como un aparato sindical fuerte y centralizado que incluso ha ganado presencia; lo que contrasta con lo que algunos esperaban: que con la descentralización se mermara el poder del sindicato.

⁴⁰ Zamudio S., Francisco J.; *El Desarrollo humano en México, 1995-2000*; El Financiero, 11 de mayo de 2004; Pág. 11 A.

⁴¹ En: Cabrero Mendoza, Enrique, Coordinador; 1998; *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos*; CIDE; México, 355 pp.

⁴² Cabrero Mendoza, ob.cit., Pág. 328-329.

Los intereses políticos del SNTE y de cada una de las secciones no corresponden a los afanes del gobierno; fusionar los dos subsistemas –estatal y municipal– significaría reducir el número de puestos sindicales y la posibilidad de promoción política, tanto en el interior del SNTE como en los partidos políticos y en la administración pública.

El interés del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE en mantener negociaciones en el centro, evita que el sindicato se fraccione. Al fusionar las dos secciones, sus dirigentes pudieran constituir un sindicato estatal independiente del SNTE; poniendo en riesgo la fortaleza que la organización tiene al estar centralizada, toda vez que son endebles las bases jurídicas sobre las que se asienta su existencia

3.6 TENDENCIA DEL FAEB EN EL EJERCICIO FISCAL 2004

Para el ejercicio 2004, la operación del FAEB no muestra ningún cambio respecto a los años anteriores, así tampoco la conducción de la economía y las políticas públicas; tal como lo muestra la información siguiente:

I. Criterios Generales de Política Económica

- El Presupuesto de 2004 tendrá un carácter distributivo, a favor del desarrollo social, alentando y facilitando la consecución de los proyectos de inversión rentables, tanto en términos económicos como sociales. Se privilegiará la inversión en capital humano y en infraestructura, lo cual coadyuvará a superar los retos que enfrenta la economía nacional se propone una serie de acciones que tienden a transparentar el ejercicio de gasto, generar ahorros a través de la austeridad y racionalidad presupuestaria y fortalecer el cumplimiento de los objetivos de los programas y la rendición de cuentas.
- Se plantean como objetivos: otorgar prioridad a las erogaciones que benefician directamente a la ciudadanía; elevando el gasto en desarrollo social, particularmente el destino a educación, salud y seguridad social.
- La inversión impulsada por el sector público se ubicará en 3.7 por ciento del PIB; estos recursos se canalizarán principalmente al desarrollo de la infraestructura necesaria para el abasto de energía, agua, carreteras; así como para brindar los servicios de educación y salud.
- El monto creciente de recursos destinados a la educación, tendiente a alcanzar el objetivo de gasto de 8 por ciento del PIB en este rubro para 2006, de acuerdo con lo establecido por el H. Congreso de la Unión.

II. Presupuesto de Egresos de la Federación

De este documento destacan las siguientes adiciones:

- La SHCP, la SFP y la ASF vigilarán el cumplimiento de las disposiciones del Presupuesto.
- El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), corresponde al uno al millar del monto total para el Ramo General 33 aprobado en el Presupuesto del año 2003; así como los criterios de distribución considerando un factor de equidad de 3 millones de pesos para cada una de ellas, y el resto en proporción directa a los recursos aprobados para cada entidad federativa en los Ramos Generales 33 y 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- Expresa que las acciones para la fiscalización de los recursos públicos se realizarán sin perjuicio de que la ASF ejerza directamente las atribuciones que tiene conferidas en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las fracciones IX y XI del artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Se trata de precisiones a los preceptos, de la actuación de la ASF en la vigilancia y su intervención en la fiscalización de los recursos, y con base en lo que se analiza en el Capítulo IV, se considera que se refrenda la actuación de esa Entidad, en congruencia con la promoción de la rendición de cuentas y la transparencia. Por lo que respecta al PROFIS, se están estableciendo los criterios para determinar tanto su monto como su distribución.

III. Acuerdos en la Convención Nacional Hacendaria

La Convención Nacional Hacendaria inició su operación a partir del mes de febrero de 2004, a través de siete mesas de trabajo, integradas por funcionarios de los gobiernos federal, estatales y municipales, senadores de la República, diputados federales y locales y representantes del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC); los grupos analizaron temas de ingreso, gasto, deuda, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, colaboración y coordinación intergubernamentales, y modernización y simplificación administrativa, todos ellos en el marco del federalismo.

El trabajo de este grupo concluyó el 17 de agosto del año en curso, con la presentación del documento "Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria"⁴³; de los principales resultados alcanzados en la CNH destacan los siguientes:

- La etapa de trabajo concluyó con más de 800 propuestas, de las cuales los temas relativos a ingresos fueron los que mayor número de iniciativas recibieron; destacan tres propuestas: aumentar los ingresos del gobierno federal, que los recursos se destinen a estados y municipios, y la simplificación, legislación y trámites para combatir la evasión y ampliar el número de contribuyentes.⁴⁴
- Necesidad de sustituir la LCF, por lo que se planteó que de los trabajos de la Convención habría de derivarse la Ley de Coordinación Hacendaria; esto es que consideren los aspectos de ingreso, gasto y deuda, en el marco de un nuevo sistema federal que permita al país progresar con reglas de colaboración entre los distintos niveles de gobierno.
- Determinación de que es un problema técnico el que los municipios carezcan de un órgano legislativo y sólo cuenten con un cabildo, lo cual impide que puedan aprobar impuestos en la ley.
- Reconocimiento de la necesidad de examinar las condiciones más adecuadas en las que se deben incrementar y recaudar los impuestos, como lo es la confianza, así como revisar los esfuerzos para impulsar una cultura de pago de impuestos.

⁴³ González Lilia, *Participa Núñez Soto en Declaratoria a la Nación y Acuerdos en los Trabajos de la CNH*, El Economista, 18 de agosto de 2004, Pág. 38.

⁴⁴ Hernández Angelle, Román Ortiz Martín, *Con más de 800 propuestas en la mesa, finalizó la primera etapa de la CNH*, El Financiero, 11 de junio de 2004, Pág. 6.

- Se resaltó la conveniencia de realizar foros regionales en los que los profesionistas, las organizaciones de contribuyentes, académicos y en general los sectores de la sociedad puedan aportar sus ideas y propuestas sobre estos temas.
- Se coincidió en la insuficiencia de recursos en las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno y en la necesaria revisión de responsabilidades, además de que no se debe fortalecer un orden a costa del debilitamiento de las finanzas del otro. El fin es que se fortalezcan todos para cumplir mejor sus obligaciones de gobierno.⁴⁵
- Propuesta de reducir la tasa del IVA del 15 a 12 por ciento, 2 por ciento lo cobrarían los estados, y los municipios recaudarían el 1 por ciento restante. Este gravamen de 3 por ciento podría detonar el desarrollo económico de algunos estados, ya que tendrían la oportunidad de brindar incentivos fiscales para el establecimiento de nuevas empresas y luego obtendrían ingresos fiscales por sus operaciones.⁴⁶

⁴⁵ Comunicado de prensa, *Segunda Reunión de la mesa del tema de Ingresos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*; 20 de febrero de 2004.

⁴⁶ Gazcón Felipe, *Gobernadores se oponen a cambios fiscales*, El Financiero, 30 de julio de 2004, Pág. 4

CAPÍTULO 4

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.

Benito Juárez

En el capítulo se trata el tema de la rendición de cuentas, la importancia de este análisis radica en que este proceso se ha convertido en un elemento inminente de todo sistema federal y democrata.

En este apartado, la operación del FAEB es evaluada mediante el análisis de uno de los mecanismos principales a través de los cuales el sector público mexicano rinde cuentas; éste es la Cuenta Pública que cada año el Ejecutivo Federal presenta al H. Congreso de la Unión.

Por otra parte, y a fin de concluir con el análisis del proceso de rendición de cuentas, se presentan los resultados de las auditorías practicadas al FAEB, ya sea por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, o por los Órganos Técnicos de Fiscalización Locales; mismos que son incorporados a los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Los hallazgos presentados en este apartado permiten observar la ineficacia con la que ha operado el FAEB –incumplimiento de metas y objetivos–, así como la ineficiencia –reflejada en inconsistencias en la ejecución e inadecuada utilización de los recursos–, los anteriores elementos apoyan la hipótesis planteada, en lo relativo a que con las transferencias de recursos vía Ramo General 33 no se ha avanzado en la federalización educativa.

Adicionalmente, se analizan las controversias legales existentes entre la Constitución Política, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, las cuales han obstruido la labor de fiscalización de autoridades federales, de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y los municipios, factores contrarios a la transparencia y la rendición de cuentas.

4.1 RENDICIÓN DE CUENTAS

El concepto de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés *accountability*, se define como:¹

"La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento".

En este sentido, la rendición de cuentas consiste en la obligación de responder por las acciones que se efectúen en cumplimiento a un mandato conferido, en atención a las exigencias de la sociedad de un gobierno honesto y transparente.

El principio de la rendición de cuentas concilia el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes; en cualquier momento los gobernantes, funcionarios o representantes políticos, pueden ser sujetos de responsabilidad por las decisiones que tomen y por su desempeño gubernamental.

Derivado de lo anterior, se esperaría que los gobernantes al estar sujetos a estos tipos de responsabilidades –por su conveniencia– actuaran con diligencia en la toma de decisiones, evitando el abuso del poder que les fue conferido; así mismo, se prevé la responsabilidad política, entendida como la remoción o sustitución del gobernante, en caso de un manejo ineficiente de los recursos públicos, y la responsabilidad legal, que se refiere al abuso de poder o transgresión a la Ley.²

La rendición de cuentas supone la capacidad de las Instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los diferentes niveles de gobierno; toda vez que tendrán una doble responsabilidad: la honestidad, que se encuentra asociada a la responsabilidad legal, y la eficiencia, asociada a la responsabilidad política.

¹ Ugalde Luis Carlos; *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*; Serie Cultura de la Rendición de cuentas, México, 2002, pág. 9.

² Cfr. Ugalde Luis Carlos, ob.cit., pág. 10-15.

Con base en lo anterior, se ubican como conceptos clave de la rendición de cuentas: mandante, mandato y mandatario:

- a) Mandante: el pueblo, quien a través de su representación, el Poder Legislativo, señala sus demandas, aspiraciones y necesidades.
- b) Mandato: el conjunto de demandas, aspiraciones y necesidades del pueblo se convierten en mandato a través del Presupuesto de Egresos de la Federación que asigna la hacienda disponible para realizar las acciones que correspondan.
- c) Mandatario: el encargado de ejecutar el mandato popular es el poder Ejecutivo Federal, Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos, en el ámbito de sus competencias respectivas.

Así también, la cultura de rendición de cuentas supone la existencia de los siguientes elementos:³

- Un sistema jurídico que exige la rendición de cuentas y su fiscalización.
- Un sistema administrativo preparado para rendir cuentas según periodos, demandas legislativas, exigencia popular.
- Un sistema de división de poderes en donde se evalúan las políticas públicas con criterios de racionalidad, objetividad e imparcialidad.
- Un sistema social preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y actuar, después de la liberación, en consecuencia. Imperaría el juicio sereno, la evidencia de los hechos y la irrefutabilidad de las pruebas.
- Un sistema cultural y educativo donde los asuntos públicos son de interés de todos; y en donde lo público se publica se transparente; lo público se estudia en todos los niveles sociales y se aprende a discernir sobre la formulación de políticas públicas, su ejecución, evaluación y fiscalización, para conformar con todo ello el sentir popular.

³ Auditoría Superior de la Federación; 2003; *Marco Jurídico de la ASF*; pág. 68 y 69.

- Un sistema ético donde se sancione moralmente la deshonestidad y la incompetencia; donde los asuntos públicos atraigan a los mejores hombres de la sociedad.
- Un sistema de fiscalización integral que evite, en lo posible, las desviaciones, las deshonestidades y la incompetencia y encienda las sirenas de alarma ante la presencia de cualquier acto de corrupción y que además revise el desempeño de la gestión pública para que se realice con eficiencia, eficacia y economía.

Finalmente, la rendición de cuentas requiere de un sistema político eficaz, que cumpla con tres condiciones, (Crespo José Antonio; Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas; Serie Cultura de la Rendición de Cuentas; México 2001; páginas 9-10):

- Que los gobernantes (actores responsables) de todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas; en una democracia quien tiene más poder tiene una mayor responsabilidad política.
- La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles.
- En una democracia, las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes de manera pacífica. Esa es la ventaja de la democracia frente al autoritarismo, poder remover a un mal gobernante por ineficiente, transgresor de la ley o abuso del poder.

Por lo tanto, la Rendición de Cuentas se concibe como un elemento esencial de la democracia y un medio para consolidar el buen funcionamiento de la misma. Uno de los principios destacables de la democracia, es la división del poder, ya que de no existir, se originaría una concentración total de poder, ya sea en una sola persona o Institución, originando con ello impunidad o corrupción, y por consiguiente una ineficaz rendición de cuentas.

Cuando el poder se distribuye de manera igual entre los miembros de una comunidad u organización el poder simplemente no existe; dicha organización, se toma en un estado de parálisis y nadie puede tomar decisiones que impliquen un esfuerzo y un rumbo común, generando un ambiente de anarquía⁴.

Para que el poder sea ejercido de manera eficaz, debe generarse cierta concentración del poder; es decir, debe existir una distribución desigual del mismo, sólo así podrá garantizarse que quien detente el poder pueda tomar las decisiones que se apliquen eficazmente a los miembros de una comunidad u organización, estando entonces en un ambiente de absolutismo⁵.

4.2 INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los instrumentos de rendición de cuentas son aquellos que permiten informar a la sociedad sobre el manejo y aplicación de los recursos públicos, entre mecanismos de rendición de cuentas a nivel federal, ubicamos los siguientes⁶:

- a) Informe Presidencial.
- b) Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- c) Informes sobre la Situación Económica, Finanzas Públicas y la Deuda Pública.
- d) Informe de Avance de Gestión Financiera.
- e) Comparecencia de los miembros del Poder Ejecutivo.
- f) Presentación y aprobación anual de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.
- g) Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

⁴ **Anarquía.**- Régimen social en el que el individuo se hallaría emancipado de toda tutela gubernamental. Ausencia de autoridad. (Pequeño Larousse Ilustrado; 1995; pp. 66)

⁵ **Absolutismo.**- Sistema político en que el gobernante no tiene limitación de facultades. (Pequeño Larousse Ilustrado; 1995; pp. 7).

⁶ Auditoría Superior de la Federación; *Marco Jurídico de la ASF*. Síntesis 2003; pág. 71.

- h) Juicio Político y la Declaración de Procedencia.
- i) Relación mando obediencia en el Sector Público.
- j) Declaración Patrimonial.

Ahora bien, por lo que respecta a los instrumentos de rendición de cuentas a nivel local de gobierno, y toda vez que los estados tienen por mandato constitucional la obligación de ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que vayan en contra de las leyes federales, éstos rinden cuentas mediante herramientas similares a las del gobierno federal:

- Las Constituciones de los Estados obligan a los gobernantes a presentar anualmente un informe escrito, sobre el estado que guardan los recursos que reciben y se gastan, señalando proyectos, actividades y grado de avance de éstos. Las comparecencias se realizan a través del llamado que realizan los congresos locales a los funcionarios de los gobiernos estatales, para aclarar o ahondar algún tema relacionado con su área; o bien, para informar al pleno sobre los avances de su ámbito de acción.
- Cada año, los ejecutivos locales tienen la encomienda de elaborar las propuestas de ingreso y gasto, las cuales son enviadas al Congreso local, a efecto de que sean discutidas y en su caso aprobadas.
- La presentación de la Cuenta Pública a los congresos locales por parte del ejecutivo estatal, como el punto de partida de la actividad fiscalizadora de la hacienda pública estatal.
- El juicio político⁷ y la declaración de procedencia⁸, son procesos considerados los máximos castigos a los cuales se puede someter a un servidor público cuando ha cometido un acto delictivo.

⁷ El juicio político es el acto mediante el cual se busca desaforar a un funcionario público por irregularidades cometidas en su encargo público. Las sanciones a las que se hacen acreedores quienes se encuentren culpables son: la separación de su encargo, la inhabilitación para ocupar puestos públicos, sanciones económicas y penales.

⁸ La declaración de procedencia, es la figura legal mediante la cual se busca el castigo de funcionarios que pueden o no disfrutar del fuero constitucional, busca la aplicación de sanciones pecuniarias y penales.

- La Relación mando obediencia en el sector público; es decir, las relaciones jefe-subalterno, forman parte de la rendición de cuentas vertical, en la cual el ciudadano es el jefe último en la pirámide de responsabilidades. Los servidores públicos rinden cuentas a sus jefes, mediante los informes y resultados de trabajos que les son asignados, siendo motivo de sanción el incumplimiento de los mismos.
- Declaración patrimonial, como parte de la rendición de cuentas vertical, los servidores públicos tienen la obligación de presentar la declaración patrimonial al inicio de su encargo, mientras se encuentren en éste y por último, al concluirlo.

Con base en lo anterior, encontramos que los gobiernos a cualquier nivel, tienen la obligación ética y moral de rendir cuentas a la sociedad sobre el manejo de los recursos; nuestro país requiere avanzar hacia una nueva cultura de eficiencia y responsabilidad de todas y cada una de las Instituciones que conforman el aparato del Estado mexicano; para alcanzar estos objetivos es imperativo contar con amplios y eficaces mecanismos de comunicación intergubernamentales y hacia los ciudadanos, a efecto de que se genere dentro de los tres órdenes de gobierno una interacción oportuna y veraz sobre la gestión pública, de forma tal, que permita crear dentro de la ciudadanía confianza en los gobiernos y sus instituciones.

Las principales trabas para la rendición de cuentas en el ámbito municipal (Ugalde; ob.cit; pág.36 a 41), se deben a tres factores, un marco jurídico ambiguo, capacidad administrativa limitada, y responsabilidad política limitada:

a) Marco Jurídico

La mayoría de los municipios carece de una normativa de planeación municipal; no obstante, los propios municipios no pueden resolver estas carencias u obsolescencia de sus normas, toda vez que los congresos federales y estatales son los únicos que pueden aprobar el marco normativo que habrá de regirlos.

Asimismo, puede señalarse que ha sido responsabilidad de los Congresos estatales, el que no se hayan impulsado los mecanismos de transparencia y fiscalización en los ayuntamientos que promuevan la cultura de rendición de cuentas.

Según Enrique Cabrero Mendoza⁹, el 55% de los ayuntamientos del país no cuenta con un reglamento interno de la adjudicación directa, y si existe, con frecuencia no está actualizado; aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, su inexistencia propicia desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de los recursos y en los sistemas contables y de registro.

Por otra parte, el 74% de los municipios del país no cuenta con un reglamento de planeación; es decir, tres cuartas partes de los municipios carecen de un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo y que vincule la asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos.

b) Falta de capacidad administrativa

Existe una escasa capacidad administrativa en los municipios del país, lo cual merma la posibilidad de los ayuntamientos para rendir cuentas a la sociedad. La falta de una estructura administrativa responsable, genera un vacío en la supervisión, planeación, ejercicio y control del gasto.

Aunado a lo anterior, los ayuntamientos se enfrentan a la falta de perfil de los funcionarios está corroborado la estrecha relación que existe entre el nivel jerárquico y de responsabilidad con el nivel de estudios formales.

c) Responsabilidad poco limitada

En las leyes y sus reglamentos se encuentran plasmadas las obligaciones a las que se sujetan los gobernantes para rendir cuentas a los ciudadanos; empero, el origen principal de la responsabilidad política se crea en el intercambio de impuestos por seguridad y orden entre ciudadanos y gobernantes. Existe la premisa de que en sociedades donde la carga fiscal es limitada o inexistente, el sentido de responsabilidad

⁹ Cabrero Mendoza Enrique, 2000, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal*; CIDE, México.

política de los gobernantes frente a sus ciudadanos es menor que en aquellas sociedades donde sus impuestos financian la gestión del gobierno, lo cual trae como consecuencia que la sociedad se sienta con el derecho de exigir cuentas sobre el manejo que se hace de sus recursos.

En nuestro país los ayuntamientos, por un lado, cuentan con pocas potestades tributarias y por el otro, no ejercen las facultades recaudatorias que les pertenecen, ocasionando con ello una constante dependencia fiscal de los ayuntamientos ante la Federación, los Estados y consecuentemente ante los ciudadanos; mermando la responsabilidad política de los gobernantes para rendir cuentas a la sociedad y por su parte, una apatía o desinterés de los ciudadanos por conocer el estado que guardan los recursos financiados por otros ciudadanos o regiones del país.

De los mecanismos de rendición de cuentas enunciados, y para los fines del presente estudio, se analizan las Cuentas Públicas de 1998 a 2003; con el objeto de ubicar lo referente al ejercicio de los recursos del FAEB.

4.3 INTEGRACIÓN DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) es el informe que rinden los Poderes de la Unión y los Entes Públicos Federales¹⁰, sobre su gestión financiera, presupuestaria y programática;¹¹ durante un

¹⁰ En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 2º fracción V, se define como Entes Públicos Federales: Organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

¹¹ a) La **información financiera** se genera del registro contable de la totalidad de las operaciones financieras realizadas, mediante la aplicación de los principios, normas y técnicas del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental. Con ella, se muestra la relación entre los derechos y obligaciones del sector público, así como la composición y variaciones de su patrimonio en una fecha determinada.

b) La **información Presupuestaria** resulta del registro de las operaciones derivadas exclusivamente de la ejecución de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

c) La **información Programática** muestra los gastos ejercidos, vinculando los objetivos con los programas, actividades, proyectos y metas, y todo esto comparándolo con lo previsto en el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

ejercicio fiscal, comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año.¹² Muestra información de los Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, y de las Entidades de Control Presupuestario Directo.

La CHPF es consolidada por la SHCP, a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, que depende de la Subsecretaría de Egresos –de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal–.

Corresponde al Ejecutivo Federal presentar la CHPF a la H. Cámara de Diputados, la cual a su vez y en cumplimiento a las atribuciones que le confiere el artículo 74 Constitucional, lleva a cabo la revisión de esta Cuenta Pública –a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación–, con el objeto de conocer si la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

La CHPF se elabora para informar a la sociedad, de cómo y en qué se aplicaron los recursos públicos obtenidos durante el ejercicio, se describen las políticas de las finanzas públicas, las acciones realizadas, los logros obtenidos y la explicación de las variaciones con respecto a las metas, el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como su impacto en el patrimonio de la Nación.

La CHPF es el principal producto del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental; bajo el cual las dependencias y entidades del Sector Público Federal llevan a cabo el registro de las operaciones realizadas de manera homogénea. La CHPF se diferencia de otros informes por su enfoque contable y financiero, y por ser el único documento que presenta los resultados definitivos.

La CHPF constituye uno de los instrumentos más importantes de la fase de evaluación del Sistema Nacional de Planeación,¹³ al vincular los resultados de la gestión pública anual con los objetivos y metas,

¹² Cfr. SHCP; 2002; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, pág. 3

¹³ Sistema Nacional de Planeación Democrática: Constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos

con lo que se coadyuva a la toma de decisiones y retroalimenta la formulación de los planes, programas y presupuestos.

sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende además mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación. (SHCP; Glosario de términos de la SHCP).

4.4 RESULTADOS DEL EJERCICIO DEL RAMO GENERAL 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, PRESENTADOS EN LAS CUENTAS DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, EJERCICIO 1998

En la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio 1998 se señala que bajo el marco del federalismo hacendario y como parte de la Política de Gasto del Ejecutivo Federal, se continuó fortaleciendo la autonomía financiera de las haciendas estatales y municipales; alentando la asignación de mayores responsabilidades, asegurando una atención más eficiente a las demandas de la población.

Se señala la reforma de 1997 a la LCF, en la que se creó el Ramo 33, con cinco fondos de aportaciones federales para transferir recursos etiquetados para que los gobiernos locales los ejercieran directamente en las áreas de educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, y fortalecimiento municipal; se menciona que con la operación de este Ramo, se garantizaría la seguridad jurídica de las entidades federativas y de los municipios en la disposición, ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos descentralizados.

En el documento se refiere que al fortalecer las arcas estatales y municipales, se incrementa la capacidad de respuesta para cumplir con las demandas de sus gobernados y le posibilita cumplir con mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos, en lo que se refiere a las áreas de educación, salud, asistencia social y desarrollo de la infraestructura básica municipal; así como que se les otorga mayor autonomía financiera.

Se informan como acciones para avanzar en el federalismo, una auténtica redistribución del poder público, tanto económico como político, entre los tres órdenes de gobierno, sentando bases para avanzar hacia un México más democrático, justo y equilibrado.

En la Cuenta Pública se establece que los Fondos se integran al presupuesto de los estados, municipios y del Distrito Federal, por lo que corresponde a las legislaturas locales y a las contralorías respectivas

supervisar la pertinencia, eficiencia y transparencia en el ejercicio del gastos; por otra parte, al no ser transferidos por convenio sino por mandato de ley, se señalan las ventajas siguientes:

- Otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de recursos públicos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación.
- Precisa las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos.
- Determina reglas clara que permiten asignar con transparencia los recursos hacia entidades federativas y municipios.
- Garantiza que los recursos se apliquen a fines específicos.
- Las economías generadas permanecerán en las entidades federativas.

Por lo que respecta a la educación, ésta se ubica dentro de la Función de Desarrollo Social, Cuadro No. 1, se refieren avances apoyados en una política de orientación de esfuerzos en dos vertientes: las acciones de amplia atención, en las que además de la educación, se ubica la salud y la seguridad social; y la atención de regiones y grupos sociales que por su dispersión geográfica y condiciones de marginación requieren de un apoyo adicional para superar sus carencias y rezagos.

Asimismo, se reporta que se impulsó la operación de los programas especiales y compensatorios,¹⁴ así como que la federalización se extendió a casi todos los ámbitos de atención; asegurando mayor eficiencia y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

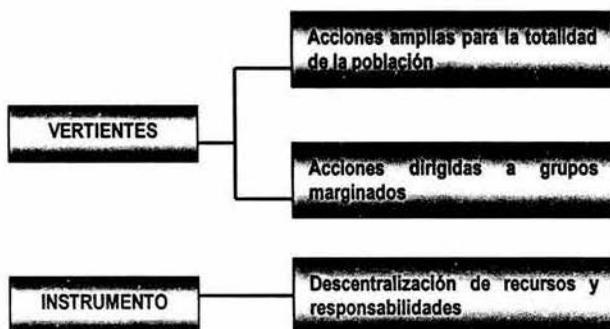
Cuadro No. 1
La Educación como Función de Desarrollo Social

FUNCIÓN: DESARROLLO SOCIAL Objetivo: Elevar el bienestar de la población, en especial de la más vulnerable.	<ul style="list-style-type: none">- Superación de los individuos- Acceso equitativo a las oportunidades- Incremento de las potencialidades productivas de la Nación- Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de los mexicanos
---	---

FUENTE: Elaboración propia con base en la CHPF 1998.

¹⁴ Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB); Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE); Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB).

Cuadro No. 2
Vertientes e Instrumentos de la Política de Desarrollo Social



Cuadro No. 3
Lineas Estratégicas de la Educación

LINEAS ESTRATÉGICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el federalismo educativo - Expandir la cobertura de la educación básica, en los grupos y comunidades con mayores rezagos, mediante programas especiales y compensatorios. - Mejorar la calidad, pertinencia y operatividad de los servicios de educación para adultos - Ampliar la capacidad de los sistemas de educación media superior y de posgrado - Alentar el desarrollo científico y tecnológico - Preservar el patrimonio cultural - Impulsar la práctica del deporte y la recreación
--------------------------------	--

FUENTE: Elaboración propia con base en la CHPF de 1998.

En la CHPF se señala que durante el ejercicio 1998 el gasto corriente se incrementó debido, entre otros factores, a los mayores recursos destinados a las entidades federativas y municipios. El Ramo 33 rebasó la meta en 15 mil 851.1 millones de pesos; específicamente, el FAEB es el que absorbió en su mayoría este incremento (12 mil 485.3 millones de pesos), y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud el resto (3 mil 300.2 millones).

Lo que destaca de estas cifras, es el hecho de que los recursos del FAEB se destinaron a cubrir aumentos salariales del personal académico y administrativo; reconocimiento por productividad; creación de plazas; cuotas de seguridad social al FOVISSSTE; y adquisición de material didáctico.

Por otra parte, se reportan tres acciones relativas al avance en la federalización educativa:

- 1) Desarrollo de la tercera etapa del Programa de Federalización de Construcción de Escuelas, iniciado en 1996, incorporando los niveles profesional técnico, media superior, superior y posgrado, y educación extraescolar. Para 1999 se concluyó el proceso de descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), al asignar a los 31 estados, la construcción mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de escuelas en todos los tipos y niveles educativos.
- 2) Se avanzó en el proceso de descentralización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), suscribiendo 12 convenios con los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán, a fin de transferirles los servicios educativos.
- 3) Se inició la federalización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), mediante la firma de convenios para trasladar recursos y funciones de los planteles a las entidades federativas correspondientes.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, EJERCICIO 1999

En La CHPF se refiere que el trabajo y esfuerzo de los tres órdenes de gobierno, maestros y sociedad permitieron continuar elevando la cobertura y calidad de la educación en sus diversas modalidades y niveles; abriendo más y mejores oportunidades de superación y bienestar.

Entre las líneas estratégicas de la función educativa, se encuentra el fortalecimiento del federalismo educativo; al respecto se informa que la federalización de los servicios educativos se reafirmó como un proceso irreversible e incluyente de nuevos ámbitos de acción. Se señala que con la reformas de la LCF y la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAETA, se transfirió a los estados la responsabilidad y los recursos de los servicios educativos del bachillerato tecnológico que brinda el CONALEP y el INEA.

Asimismo, se hace mención de que una acción al impulso al federalismo, fue la adición de dos Fondos al Ramo 33, éstos son el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, y el FAETA.

La federalización de los servicios educativos se reafirmó como un proceso irreversible e incluyente de nuevos ámbitos de acción:

- Se transfirió a los estados la responsabilidad y los recursos de los servicios educativos del bachillerato tecnológico que brinda el CONALEP y el INEA.
- Se concluyó el proceso de descentralización del Comité Administrador del Programa de escuelas, al asignar a los 31 estados, la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de escuelas en todos los equipos y niveles educativos.

Se informa que la SEP trasladó recursos facultades y responsabilidades a los gobiernos de los estados y municipios, sin especificar a través de que acciones.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, EJERCICIO 2000

En la CHPF del ejercicio 2000 destaca en materia de descentralización educativa, la creación de una estructura administrativa y de organización de los servicios, acorde con las características locales y con la concurrencia de esfuerzos de las autoridades federales, estatales y municipales; señalando los siguientes logros:

- Conclusión en 30 estados de la República del proceso de descentralización del CONALEP.
- Firma de 23 convenios con las entidades federativas, para la descentralización de los servicios del INEA.
- Firma de los convenios para la transferencia de las operaciones de la preparatoria abierta a los estados, iniciada en 1995.
- Consolidación del proceso de federalización del CAPFCE, debido a que los estados establecieron organismos especializados en la construcción, mantenimiento y equipamiento

de espacios escolares; continuando la función normativa y de apoyo como responsabilidad del CAPFCE.

Resulta importante mencionar que a partir de este ejercicio, las acciones para avanzar en el federalismo se identifican con objetivos, estrategias y líneas de acción; como se muestra en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 4
Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción para avanzar en el federalismo

Objetivos	Estrategia	Línea de Acción
Fortalecer el federalismo	Reorientar el presupuesto público para destinar mayores recursos a los programas de desarrollo social y rural, mejorar las condiciones de seguridad pública en el país y fortalecer el federalismo	Fortalecer la descentralización de recursos y responsabilidad a los gobiernos estatales y municipales

FUENTE: Elaboración propia con base en la CHPF de 2000.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, EJERCICIO 2001

En la CHPF del ejercicio 2001 se señala que la orientación del gasto fortaleció la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno, ampliando los espacios de participación social a favor de la calidad educativa, y por ende, la modificación de los esquemas tradicionales de gestión, con base en la articulación de esfuerzos, la aplicación de mecanismos eficientes para la asignación de recursos, la evaluación de resultados y la transparencia de los sistemas de información y rendición de cuentas.

En el documento se afirma que la descentralización del gasto público federal constituye un instrumento privilegiado para fortalecer el pacto federal y la vida democrática del país, ya que aumenta la capacidad financiera y operativa de los gobiernos de los estados y municipios, para responder a las demandas de sus ciudadanos, contribuye a mejorar la coordinación de acciones entre los tres órdenes de gobierno, y traslada las decisiones a las autoridades locales y los grupos sociales.

Se hace énfasis en la importancia en el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia, en la aplicación del presupuesto público, en la persistencia en la afinación de los mecanismos e instrumentos utilizados para transferir a los estados y municipios, a través de:

- Participaciones a entidades federativas y municipios.
- Aportaciones federales a entidades federativas y municipios.
- Convenios de Descentralización.
- Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Respecto a la función educación, uno de sus objetivos plantea el impulso del federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación; por su importancia destacan también los avances hacia la equidad en la educación y la educación de calidad.

Para la consecución de estos objetivos, se establecen entre otras estrategias:

1. Transferir recursos, atribuciones y responsabilidades del Gobierno Federal, a fin de compartir, en mayor medida, el desempeño de la función educativa entre los tres órdenes de gobierno, y
2. Abatir el rezago en la población sin educación básica completa y adecuar los programas correspondientes a sus necesidades, intereses y expectativas.

Se refiere que la federalización educativa se erige en un objetivo clave de la estrategia que en la materia sigue la Administración, al fortalecer la corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno y ampliar los espacios de participación social a favor de la calidad educativa, y por ende, modificar los esquemas tradicionales de gestión, con base en la articulación de esfuerzos, la aplicación de mecanismos eficientes para la asignación de recursos, la evaluación de resultados, y la transparencia de los sistemas de información y rendición de cuentas.

El avance en el federalismo educativo reporta:

- Creación de institutos estatales del INEA, entregándose 21 a las autoridades locales.
- Federalización de los servicios que presta la Preparatoria abierta, restando por concretar el convenio con Baja California.
- El CONALEP funciona en todos los estados bajo un esquema de división de competencias; su operación está a cargo de los planteles y colegios estatales, mientras que la coordinación de la normatividad corresponde al CONALEP nacional; se regularizaron y transfirieron 88 inmuebles a diferentes estados.
- Los Organismos Estatales de Construcción de Escuelas realizan descentralizadamente las obras dirigidas a la ampliación, mantenimiento y modernización de la infraestructura educativa.

Por otra parte, se destaca la existencia de Programas Compensatorios y de Educación Comunitaria, a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el proyecto de Educación Intercultural Bilingüe, los apoyos otorgados a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y el Programa de Fortalecimiento del Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, EJERCICIO 2002

En este informe se señala que de conformidad con los objetivos rectores del PND 2001-2006, se avanzó hacia un auténtico federalismo, sustentado en un nuevo pacto que permita a los gobiernos federal, estatal y municipal responder de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, así como elevar el impacto y la eficiencia del gasto público.

La tendencia es la misma que en ejercicios anteriores, se establece que se han compartido responsabilidades sobre el presupuesto público, con base en un mejor equilibrio de potestades, atribuciones y recursos entre los tres órdenes de gobierno, bajo los principios de subsidiariedad, solidaridad y resarcitoriedad; canalizando crecientes recursos federales a las entidades federativas a través

de las vertientes de participaciones, aportaciones, convenios de descentralización y el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

En esta CHPF, la educación se ubica en la función se denomina "Desarrollo Social y Humano", estableciendo como objetivo mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Resulta importante mencionar que se incorpora el concepto de "políticas públicas", en la relativa a la Educación de Calidad, se establecen entre otros objetivos:

- Proporcionar una educación de calidad e impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación, y
- Avanzar hacia la equidad en la educación.

Respecto a la federalización educativa se señala que ésta se concibe como la descentralización de la operación del servicio, reservando al ejecutivo federal las facultades normativas (CHPF 2002, página 123); como principales acciones se reportan:

1. Publicación del Acuerdo 308 por el que se establece que las representaciones de la SEP en las entidades federativas asumen la función que actualmente realizan las coordinaciones y unidades de enlace del *subsistema de educación tecnológica*.
2. Compactación de 31 Unidades de Control de la Contraloría Interna de la SEP, en 10 oficinas regionales.
3. Continuidad del proceso de federalización del INEA, contando con 30 convenios de coordinación suscritos con los gobiernos estatales, quedando pendientes el Distrito Federal y Nuevo León.

En este ejercicio, no se reportan acciones en avance al federalismo, manteniéndose los mismos mecanismos e instrumentos utilizados en la transferencia de recursos federales a entidades federativas y municipios.

Las acciones durante este año, se enmarcaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de lo cual destaca el señalamiento de que el equilibrio de potestades, atribuciones y recursos, entre los tres ordenes de gobierno se realizaría bajo los principios de subsidiaridad, solidaridad y resarcitorialidad.

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL, EJERCICIO 2003

Finalmente, en la CHPF 2003 se continúa con el señalamiento de que en la construcción de un auténtico federalismo continuó siendo pieza clave la política de gasto público, al coadyuvar a vigorizar las haciendas de los gobiernos locales y elevar su capacidad de gestión para atender con oportunidad y eficiencia las demandas de los ciudadanos; se persistió en el diseño de instrumentos y mecanismos que posibiliten la descentralización de facultades, funciones, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios.

Entre las disposiciones presupuestarias adoptadas para fortalecer las haciendas públicas locales, destacan las siguientes:

- Se incorporó al Presupuesto de Egresos de la Federación el Ramo 39 y se publicaron los lineamientos para la aplicación de los recursos con objeto de brindar certidumbre al ejercicio, control y fiscalización del presupuesto asignado a este Ramo.
- Se constituyó el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), mediante el cual una parte de los ingresos excedentes que capte el Gobierno Federal se destinan a impulsar el desarrollo de la infraestructura local. Se firmaron con las entidades federativas compromisos para la asignación de los recursos, tomando como base la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la CHPF 2001.
- Se mantienen los mismos mecanismos e instrumentos utilizados en la transferencia de recursos federales a entidades federativas y municipios.

Respecto a los avances en materia educativa se identifican con los objetivos rectores y políticas públicas, siguientes:

OBJETIVOS RECTORES	POLÍTICA PÚBLICA
Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.	Proporcionar una educación de calidad e impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.
Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.	Avanzar hacia la equidad en la educación.

FUENTE: Elaboración propia con base en la CHPF de 2003.

Se informó que con el objeto de impulsar el papel de la educación en el desarrollo del país, se diseñaron nuevas líneas de acción y metas dirigidas a construir un sistema educativo equitativo, flexible, dinámico, articulado y de calidad.

En cuanto a la equidad en la educación se reportó que la SEP a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) instrumentó diversos programas y proyectos especiales, los cuales se enlistan a continuación:

Cuadro No. 5
Programas y proyectos para lograr una equidad en la educación.

PROGRAMA	ACCIONES Y RESULTADOS
<p>Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica (PAREIB)</p> <p>Objetivo: Mejorar los niveles de eficiencia y calidad en la educación que reciben los alumnos que cursan la de tipo básico en las escuelas con mayores limitaciones del país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se proporcionaron 4.7 millones de paquetes de útiles escolares - Se ejecutaron 3,062 acciones de construcción de aulas y anexos, y se rehabilitaron 4,481 espacios educativos, oficinas de supervisión y centros de maestros. - Se benefició a 12,919 maestros, mediante el componente de Reconocimiento al Desempeño Docente. - Se entregaron apoyos a las asociaciones de padres de familia.
Primaria para Niños Migrantes	- En el ciclo que se reporta se prestó el servicio de educación primaria a 16 mil estudiantes, hijos de jornaleros agrícolas migrantes, de 15 entidades federativas.
Educación Comunitaria	- El modelo está destinado a los niños de las comunidades rurales marginadas con menos de 500 habitantes.
Programa de Continuidad Educativa	- Se otorgaron becas de traslado, hospedaje y alimentación a niños y jóvenes que requieren de este tipo de apoyo, a fin de compensar la carencia de servicios educativos en las zonas rurales más apartadas del país.
<p>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</p> <p>Objetivo: Respalda mediante el otorgamiento de becas educativas, la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela, de los estudiantes menores de 18 años que cursan el tercer grado de primaria y el último semestre de educación media superior.</p>	- En este periodo se otorgaron 5.2 millones de becas en los distintos tipos de educación, mismas que rebasaron en 4.8 por ciento las del ejercicio precedente.

continúa...

continuación...

PROGRAMA	ACCIONES Y RESULTADOS
<p>Programa de Escuelas de Calidad (PEC)</p> <p>Objetivo: Incorporar en los planteles participantes de enseñanza básica, un modelo de autogestión sustentado en ocho principios básicos: libertad en la toma de decisiones; liderazgo compartido; trabajo en equipo; prácticas docentes acordes a la diversidad de los alumnos; planeación participativa; evaluación para la mejora continua; participación social responsable y comprometida y rendición de cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none">- En este periodo, se incorporaron 5,180 escuelas al programa.- La cobertura del programa alcanzó 17.0 por ciento del total de alumnos en escuelas públicas de educación básica.- Los recursos presupuestarios canalizados al PEC ascendieron a un mil 838.0 millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003.

Finalmente se incorporó en esta Cuenta Pública, información sobre Indicadores de rendimiento escolar de educación básica, como son: cobertura, deserción, absorción, reprobación y eficiencia terminal; los cuales en general muestran un desempeño favorable durante el ciclo escolar 2002-2003.

Derivado del análisis de las CHPF, se determina que no existe una relación entre los resultados de la operación del Ramo 33, en relación con los logros y el avance en la federalización educativa toda vez que la educación se trata en tres esferas:

- Como parte de la Función de Desarrollo Social;
- Ejecución del Ramo General 33, específicamente el FAEB; y
- La descentralización en materia educativa, que se refiere únicamente a la operación del INEA, CAPCE y CONALEP.

Por lo anterior, las CHPF no operan como un mecanismo efectivo que muestre a la sociedad, además del monto de los recursos, la eficiencia y el logro de metas y objetivos que se encuentran planteados en la Estructura Programática del Fondo, cuyo fin último es la mejora educativa, a través de la descentralización de facultades, funciones y recursos.

4.5 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Para efectos de llevar a cabo el proceso de fiscalización superior o revisión de la CHPF, la Cámara de Diputados se apoya en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, Institución que de conformidad con el artículo 79 fracción I de la Constitución Política, tiene a su cargo:

...

Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

...

La fiscalización legislativa es un proceso de revisión, inspección y evaluación exhaustiva, que permite comprobar que se ha procedido conforme a la Ley y a las normas establecidas en materia de ejecución de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene un carácter correctivo, se realiza de manera posterior a la conclusión del ejercicio de referencia y es independiente a cualquier forma de fiscalización interna de las instituciones públicas federales.

La fiscalización es un mecanismo de control, que permite comprobar y/o evaluar que las acciones emprendidas por el gobierno se realizaron en apego a la ley y a las normas establecidas. En la LFSF, artículo 2° fracción XI, se establece la fiscalización superior, es la facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para la revisión de la CHPF, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF).

La fiscalización superior plantea entre otros, los objetivos siguientes:

- a) Impulsar la cultura de rendición de cuentas, respecto de la recaudación, administración, ejecución y aplicación de los recursos públicos federales por parte de las entidades fiscalizadas;
- b) Promover el fortalecimiento del control interno de las entidades fiscalizadas, sobre la administración y aplicación de los recursos públicos federales;

- c) Determinar las responsabilidades resarcitorias, en los casos de daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- d) Promover las responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos, en los casos de presuntas irregularidades en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ante las instancias correspondientes;
- e) Promover la adopción de las mejores prácticas gubernamentales a través de la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas federales conforme a los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de valorar el desempeño de las entidades fiscalizadas y la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos.

Cuadro No. 6
Objetivos de las Entidades de Fiscalización Superior

Fomentar una cultura de rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública.	Asegurar que las demandas de la población en materia de educación, salud, empleo, seguridad y procuración o impartición de justicia no se vean afectadas por el mal uso de recursos públicos.
Contribuir a que el gobierno actúe de manera eficiente, eficaz y económica en el manejo de los recursos públicos.	Combatir prácticas de corrupción.

FUENTE: Elaboración propia, con base en documento *El Papel Estratégico de las EFS en la Promoción del Buen Gobierno*, Auditoría Superior de la Federación, febrero de 2004.

Las Entidades de Fiscalización Superior deben promover un mejor gobierno mediante la realización de auditorías al desempeño, destacando la importancia de verificar que cumplan los objetivos y las metas de los programas públicos y el uso eficiente de los recursos gubernamentales. Ahora bien, el buen gobierno se observa en distintos ámbitos: salud, empleo, vivienda, educación, recaudación tributaria, costo anual de trámites, regulación del mercado laboral, número de procedimientos, costo y duración de procesos legales, percepción de la corrupción.

Cuadro No. 7
Efectos de un Buen Gobierno y la Corrupción

Usar honestamente los recursos públicos	Promover la calidad en todas las actividades gubernamentales	Privilegiar la transparencia en la función pública	Prestación discriminada de los servicios gubernamentales	Persistencia del subdesarrollo y la pobreza	Reduce el bienestar de la población, aumentando precios y dañando la estructura productiva y el consumo
	BUEN GOBIERNO			MAL GOBIERNO CORRUPCIÓN	
Procurar una mejora regulatoria continua	Realizar las tareas públicas con eficacia, eficiencia y economía		Distorsión de la economía, asignación incorrecta de recursos públicos	Impedimento para la inversión productiva, al no existir condiciones estables y predecibles	

FUENTE: Elaboración propia, con base en documento *El Papel Estratégico de las EFS en la Promoción del Buen Gobierno*, Auditoría Superior de la Federación, febrero de 2004.

La ASF guía su actuación en las siguientes Áreas Estratégicas:¹⁵

- Áreas Generadoras de Corrupción.
- Mejores Prácticas Gubernamentales.
- Seguridad Laboral de los Servidores Públicos.
- Indicadores de Gestión.
- Rendición de Cuentas.
- Supervisión y Control.
- Fiscalización de Alto Impacto.
- Oportunidades de Mejora.

La labor que desempeña la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se efectúa con un rigor técnico y metodológico, Cuadros Nos. 5 y 6; cuenta con reglas y criterios específicos para la selección de los Entes, Programas, Proyectos, entre otros conceptos, que serán fiscalizados.

De conformidad con los tiempos establecidos en la Constitución Política y en la LFSF, la CHPF es presentada por el Ejecutivo Federal, dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente en

¹⁵ Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación.

que se ejerció el presupuesto, y la ASF presenta los resultados de la revisión y fiscalización, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al que recibió la Cuenta Pública.

Cuadro No. 8
Revisiones que practica la Auditoría Superior de la Federación

TIPO	ENFOQUE	RESULTADOS
Regularidad - Ingresos y Gasto Público - Especiales - Recursos federales en estados y municipios	a) Cumplimiento Financiero - Ingresos - Gasto Corriente - Inversión Pública b) Sistemas de Control	- Legalidad y observancia normativa - Confiabilidad de registros - Situación financiera y presupuestal
Desempeño	a) Cumplimiento de Objetivos b) Mejores Prácticas Gubernamentales	■ Resultados Operativos - Eficacia - Eficiencia - Economía ■ Oportunidades de Mejora
Especiales	a) Múltiple Incluye auditorías financieras, de sistemas, legalidad y evaluación de aspectos a proyectos específicos.	■ Legalidad y Observancia Normativa ■ Eficacia y Eficiencia en el Cumplimiento de los Objetivos ■ Situación Financiera y Presupuestal

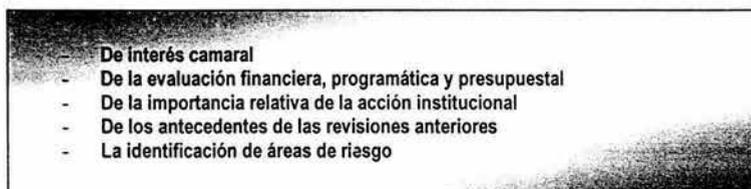
Fuente: Elaboración Propia, con base en los Informes de Resultados de la Revisión de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2000 y 2001.

Dentro de los criterios de selección, Cuadro No. 6, establecidos por la ASF interesan tres para esta investigación, toda vez que las auditorías efectuadas al FAEB se han sustentado en éstos:

1. Interés Camaral, solicitudes y puntos de acuerdo formulados por la Comisión de Vigilancia de la ASF de la H. Cámara de Diputados.
2. De la Asignación de Recursos Federales Vía Ramo General 33, correspondiente a las revisiones a los entes responsables de la distribución y asignación de los recursos federales a las entidades federativas y municipios.

3. Del Ejercicio de los Recursos Federales por parte de las Entidades Federativas y Municipios, revisiones que realizan los Órganos Técnicos de Fiscalización Superior de los Congresos Locales, por sí mismas o en coordinación con la ASF, con base en los convenios de coordinación.

Cuadro No. 9
Criterios de Selección de las revisiones que practica la Auditoría Superior de la Federación



- De interés camaral
- De la evaluación financiera, programática y presupuestal
- De la importancia relativa de la acción institucional
- De los antecedentes de las revisiones anteriores
- La identificación de áreas de riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002.

El interés camaral.- Se refiere a las solicitudes de revisión formuladas por los Diputados Federales a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La evaluación financiera, programática y presupuestal.- Corresponde a los resultados del estudio, evaluación y obtención de indicios de auditoría, a partir de los estados analíticos de ingresos y del estado presupuestario de egresos, del estado del ejercicio programático del gasto y de los estados financieros dictaminados de las entidades paraestatales que se presentan en la Cuenta Pública. En especial, se detectan y examinan las diferencias significativas entre lo previsto y lo alcanzado, lo presupuestado y lo ejercido, lo estimado y lo ejecutado, a través de un análisis comparativo.

La importancia relativa de la acción institucional.- Es la resultante de jerarquizar cuantitativa y cualitativamente la trascendencia de funciones, entes públicos, proyectos, áreas y actividades institucionales, previamente seleccionadas a través del proceso de planeación genérica, otorgando un peso relativo superior a aquellos que hayan ejercido más gasto, que presenten las variaciones más significativas respecto a lo autorizado y que participen en mayor grado en las tareas definidas como prioritarias.

De los antecedentes de las revisiones anteriores.- Corresponde al análisis respecto de la cantidad y la frecuencia de las auditorías que en el tiempo se hayan efectuado a los entes públicos, las características de las mismas, las áreas involucradas y los resultados obtenidos. De particular consideración es la forma y los términos en que los entes públicos atendieron y solventaron las observaciones-acciones promovidas por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La identificación de áreas de riesgo.- Se refiere al reconocimiento de aquellas unidades administrativas, procesos o actividades donde, por la propia naturaleza o volumen de las operaciones que llevan a cabo, se observa una mayor incidencia de errores, comisiones e irregularidades. Así mismo, se seleccionan las áreas en las cuales se ha detectado o se presume que los mecanismos de control interno acusan debilidades.

Para el IAGF, también la LFSF establece el tiempo en que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales deberá rendirlo (a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto), y el término en que la ASF debe notificar las observaciones que deriven de las revisiones practicadas (a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de su presentación).

Por lo que se refiere a la fiscalización de los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios; en la LFSF, artículo 2º fracción VI, se define como entidades fiscalizadas a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales, y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

De esta forma, de conformidad con el marco legal y normativo de la ASF, esta Entidad de Fiscalización Superior tiene facultades para fiscalizar los recursos federales que son transferidos a las entidades federativas y municipios; aunque de acuerdo con lo analizado en el marco normativo, la práctica de las auditorías a los recursos del Ramo General 33, debe ser antecedida por la suscripción de los respectivos Convenios de Colaboración y Coordinación.

Cabe señalar que el IAGF no se incorpora a este estudio, toda vez que en éste no se incorporan resultados del Ramo General 33.

Esta es en términos generales la actuación de la ASF en la fiscalización de los recursos públicos federales; ahora bien, interesa analizar los resultados que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación ha obtenido en las revisiones practicadas al FAEB, y que se encuentran en los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas.

El propósito de las auditorías es verificar y evaluar si los recursos públicos federales recibidos por las entidades federativas y los municipios, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la APF o a través del Ramo General 33, se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables.

Estas revisiones son practicadas ya sea directamente por la ASF o por los Órganos Técnicos de Fiscalización de la Legislaturas Locales, con base en los mecanismos de coordinación y convenios establecidos.

La revisiones se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros.

4.6 RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS AL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

Informe de Resultados sobre la Revisión de la CHPF 1998

Cuadro No. 10
Resumen de auditorías por grupo, realizadas sobre la CHPF 1998

GRUPO	NÚMERO DE AUDITORÍAS
De Desempeño	60
De Regularidad	504
Ramo 33	127
Total	691

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998; página 18.

Cuadro No. 10-A
Resumen de auditorías por su ámbito

TIPO DE ENTE	NÚMERO DE ENTES	NÚMERO DE AUDITORÍAS
Poder Judicial	2	4
Dependencias	18	163
Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente	55	249
Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente	3	54
Órganos Autónomos	3	10
Órganos Desconcentrados	15	75
Ramos Generales	2	130
Otros	2	6
Total	100	691

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998; página 18.

Cuadro No. 11
Auditorías practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, en relación con la
Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio 1998

No. REF	ENTE AUDITADO DESCRIPCIÓN	AD	AUDITORIAS DE REGULARIDAD						RAMO 33	TOTAL
			EP	E	F	OP	L	S		
X.	Ramo 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*									
	Secretaría de Hacienda y Crédito Público							1	1	
	Secretaría de Educación Pública							1	1	
	Secretaría de Salud							1	1	
	Secretaría de Desarrollo Social							1	1	
	Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia							1	1	
	Estado de Durango							1	1	
	Estado de Nuevo León							1	1	
	Estado de Sinaloa							1	1	
	Estado de Sonora							3	3	
	Gobierno del Distrito Federal							1	1	
	Municipios de los estados de									
	Baja California							1	1	
	Chihuahua							1	1	
	Colima							13	13	
	Durango							4	4	
	Guanajuato							5	5	
	Guerrero							8	8	
	Hidalgo							9	9	
	México							13	13	
	Michoacán							12	12	
	Nuevo León							1	1	
	Puebla							9	9	
	Querétaro							2	2	
	Sonora							13	13	
	Tabasco							5	5	
	Tamaulipas							4	4	
	Veracruz							10	10	
	Zacatecas							5	5	
	TOTAL							127	127	

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998, página 23.

AD= AUDITORIAS DE DESEMPEÑO

OP= OBRA PÚBLICA

EP= EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

L= LEGALIDAD

E= ESPECIAL

S= SISTEMAS

F= FINANCIERA

Cuadro No. 12
Revisiones efectuadas al Ramo General 33
Cuenta Pública 1998

FONDO	ENTIDADES FEDERATIVAS Y DEPENDENCIAS FEDERALES	MUNICIPIOS
I. FAEBN	4	-
II. FASS	4	-
III. FAIS	-	-
FAISM	-	79
FAISE	2	-
IV. FORTAMUN	-	22
V. FAM	2	-
A la SHCP en los cinco fondos	1	-
Estado de Colima	3	10
suma	16	111

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Pública Federal de 1998 Tomo X, Pág.10.

Cuadro No. 13
Alcance de la Revisión de la Cuenta Pública 1998

FONDO	PRESUPUESTO EJERCIDO	MONTO REVISADO	ALCANCE %
	miles de pesos		
I. FAEBN	79,997,900.0	6,933,400.0	8.7
II. FASS	13,846,400.0	1,775,300.0	12.8
III. FAIS	-	-	-
FAISM	9,142,300.0	1,227,041.0	13.4
FAISE	1,261,100.0	45,958.1	3.6
IV. FORTAMUN	6,732,100.0	277,158.0	4.1
V. FAM	3,720,900.0	42,800.0	2.5
suma	114,700,700.0	10,301,657.1	8.9

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 1998, Tomo X, pág.12.

En el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 1998, se señala que la revisión del Ramo 33 se ejecutó en tres vertientes:

1. Las auditorías realizadas directamente por la entonces Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
2. Las auditorías que efectuaron las Contadurías Mayores de Hacienda de los Congresos Locales a solicitud de parte; estas son requerimientos de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para que se efectúe el seguimiento y evaluación de los recursos de los fondos. Las Contadurías Mayores de Hacienda de los Congresos Locales proporcionan a la ASF los informes de resultados correspondientes.
3. Las auditorías practicadas por las Contadurías Mayores de Hacienda de los Congresos Locales en cumplimiento de los convenios de coordinación que celebraron con la CMH de la Cámara de Diputados.

Se efectuaron cuatro auditorías al FAEBN de tipo financiero, una a la SEP y tres hacia los Estados de Durango, Sinaloa y Sonora. La revisión a la SEP tuvo como objetivo verificar la intervención de esta Dependencia en manejo de los recursos del FAEB, y de las entidades federativas, para verificar que el destino de los mismos se apegara a las disposiciones que en la LCF se establecen.

Los Criterios de selección a partir de los cuales se determinó la realización de las auditorías fueron el impacto social, por la magnitud de los recursos, y el interés de la Cámara de Diputados.

Las revisiones se realizaron directamente a las siguientes instituciones:

SEP	DURANGO	SINALOA	SONORA
- Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto	- Secretaría de Finanzas y Administración, - Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	- Servicios de Educación Pública Descentralizada - Universidad Pedagógica Nacional - Escuela Normal de Especialización del Estado - Tesorería del Gobierno (Organismos encargados de la educación básica y normal del Estado)	- Servicios Educativos del Estado de Sonora (Organismo Descentralizado) Público

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de resultados de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998.

De los resultados de las auditorías practicadas destacan como hallazgos los registros de movimientos presupuestales por incrementos salariales y prestaciones al personal de apoyo y asistencia a docentes de educación básica, media superior y superior, mandos medios y superiores; de carrera magisterial, creación de plazas, reubicación de empleados, y ajustes por impuestos sobre productos de trabajo.

En el Cuadro No. 7 se presentan resultados particulares, identificados con las recomendaciones que la CMH determinó.

Cuadro No. 14
Resultados de las auditorías al FAEB

Ente fiscalizado	Resultados	Recomendaciones
SEP	Diferencia del 18.5%, de los recursos que se asignaron en el PEF y los que se encuentran en la CHPF; constatándose que correspondieron a ampliaciones presupuestarias por concepto de transferencias para la creación de plazas e incrementos salariales. Los recursos de este fondo se asignaron al pago de sueldos, salarios, aguinaldos, incrementos salariales y prestaciones, aprobados por la SEP.	Establecer los mecanismos de control para el registro adecuado de las operaciones.
Durango	Diferencia de recursos presupuestados y los reportados en la CHPF. Cuentas no comprobadas.	Instruir la ministración de recursos de manera oportuna. Establecer los mecanismos de coordinación e intercambio de documentación con la SHCP. Transferir oportunamente el importe de los intereses generados por los recursos de este fondo. Establecer mecanismos administrativos de control que permitan claridad en el manejo de los recursos del Fondo y sus accesorios.
Sinaloa	No se respetaron los importes calendarizados de las ministraciones de los recursos del FAEB, no se dieron a conocer oportunamente los montos de los recursos ni los tiempos en que fueron radicados, así como las modificaciones presupuestarias, lo que originó falta de planeación en el ejercicio presupuestal.	Establecer los mecanismos necesarios para mantener una coordinación constante que se refleje en la planeación y presupuestación oportuna del ejercicio de los recursos.
Sonora	Los estados de origen y aplicación de recursos presentan razonablemente, los orígenes de fondos y las aplicaciones de los mismos para el ejercicio 1998, de conformidad con los principios de contabilidad gubernamental.	Ninguna

FUENTE: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998.

Es importante señalar que el total de las acciones derivadas de esta revisión, se encuentran atendidas a la fecha, lo cual se da una vez que la CMH determina que han quedado debidamente soportadas.

Informe de Resultados sobre la Revisión de la CHPF 1999

Cuadro No. 15
Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la
Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999

AGRUPACIÓN	UNIVERSO	REVISADO	COBERTURA
Poder Legislativo	2	2	100
Poder Judicial	2	2	100
Dependencias	19	18	95
Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente	254	48	19
Entidades Paraestatales No Coordinadas Sectorialmente	6	2	33
Órganos Desconcentrados	70	20	29
Órganos Autónomos	3	2	67
Total	356	94	26
Entidades Federativas y Gobierno del Distrito Federal			
Deuda Pública	1	1	
Ramo 26	32	12	38
Ramo 33_*/	32	31	97
Otros		1	

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999; Página 19.

*/ Corresponde a las revisiones a municipios, realizadas por los órganos técnicos de los Congresos Locales, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación.

Cuadro No. 16
Resumen de auditorías realizadas por su tipo o acción
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999

TIPO DE AUDITORIA O ACCIÓN	NÚMERO DE AUDITORÍAS	%
De Desempeño	23	4
De Regularidad:		
▪ Financieras y de Cumplimiento	130	26
▪ Obra pública e inversiones físicas	22	4
▪ Sistemas	4	1
▪ Recursos Federales a Entidades Federativas ^{1/}	30	6
▪ Recursos Federales a Municipios	264	52
Subtotal	450	
Especiales	36	7
Total	509	100

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999.

1/ Incluye 13 auditorías al Ramo 26 y 17 al Ramo 33.

CUADRO No 17
AUDITORIAS PRACTICADAS A LOS FONDOS DEL RAMO 33 "APORTACIONES
FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS CUENTA DE LA HACIENDA
PÚBLICA FEDERAL 1999"

ENTIDAD FEDERATIVA		FAIS	FORTAMUNDF	FASSA	FAEB	FAM	FAETA	FASP	TOTAL
No.	DESCRIPCIÓN								
1	Aguaascalientes	8							8
2	Baja California	3							3
3	Baja California Sur	3							3
4	Campeche	11	11						22
5	Chiapas	5		1					6
6	Chihuahua	5							5
7	Coahuila	8							8
8	Colima	8			1				9
9	Distrito Federal					1			1
10	Durango	6							6
11	Estado de México				1				1
12	Guanajuato	6							6
13	Guerrero	9	1						10
14	Hidalgo	6							6
15	Jalisco							1	1
16	Michoacán	1							1
17	Morelos	26	26						52
18	Nuevo León				1		1		2
19	Oaxaca	6	1						7
20	Puebla	7				1			8
21	Querétaro	4							4
22	Quintana Roo		4						4
23	San Luis Potosí		1						1
24	Sinaloa	4							4
25	Sonora	6						1	7
26	Tabasco	5							5
27	Tamaulipas		5						5
28	Tlaxcala	1			1	3			5
29	Veracruz	47	13		1				61
30	Yucatán	9							9
31	Zacatecas	8	3						11
	Totales	202	65	1	5	5	1	2	281
	% de revisión por fondo	72	23	N/S	2	2	N/S	1	100.0

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal de 1999, Pág. 25

N/S No significativo

Cuadro No. 18

Auditorías al Ramo General 33 en la Revisión de la Cuenta Pública 1999

FONDO	ENTIDADES FEDERATIVAS Y DEPENDENCIAS FEDERALES	MUNICIPIOS	TOTAL
I. FAEBN	5	-	5
II. FASS	-	-	1
III. FAIS	1	-	2
FAISM	-	200	200
FAISE	2	-	-
IV. FORTAMUN	-	-	-
V. FAM	1	64	65
FAAS	3	-	3
FAIE	2	-	2
VI. FAETA	1	-	1
VII. FASP	2	-	2
suma	17	264	281

FAAS.- Fondo de Aportaciones Múltiples para la Asistencia Social

FAIE.- Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Pública Federal de 1999, Tomo X, Vol. 1, pág. 264.

Cuadro No. 19

Alcance de la Revisión de la Cuenta Pública 1999

FONDO	PRESUPUESTO EJERCIDO	MONTO REVISADO	ALCANCE %
	miles de pesos		
I. FAEBN	97,417,242.7	11,894,320.8	12.2
II. FASS	18,190,083.9	421,919.3	2.4
III. FAIS	13,933,617.5	1,511,361.0	10.8
IV. FORTAMUN	13,097,602.5	675,204.4	5.2
V. FAM	4,558,038.2	334,669.0	7.3
VI. FASP	4,715,000.0	233,737.4	5
VII. FAETA	151,267.9	9,974.7	6.6
suma	152,062,852.7	15,081,186.6	10.0

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999, Tomo X, Vol. 1, pág.266.

La revisión efectuada al FAEB, se sustentó en auditorías financieras y de cumplimiento realizadas a los estados de Colima, Estado de México, Nuevo León, Tlaxcala y Veracruz; cuyo objeto fue verificar que los recursos destinados a este fondo se aplicaron a los propósitos para los cuales fueron destinados, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 26 y 27 de la LCF, demás normativa aplicable.

Las vertientes a través de las cuales se ejecutaron las revisiones fueron:

- Las auditorías realizadas directamente por la entonces CMH de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en los estados de México y Veracruz; y
- Las auditorías practicadas por las Contadurías Mayores de Hacienda de los Congresos Locales en cumplimiento de los convenios de coordinación que celebraron con la CMH.

Los criterios de selección mediante los que se determinaron las revisiones fueron el impacto social de aplicación de los recursos; el interés de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en el ejercicio transparente de los mismos; la importancia del monto autorizado a los Estados; el número de habitantes; en el Estado de Tlaxcala,¹⁶ en cumplimiento a lo dispuesto en el convenio de coordinación; y en los casos de los estados de Nuevo León y Veracruz, por no haber sido incluidos en la revisión de la CHPF de 1998.

La fiscalización de los recursos del FAEB se realizó en las siguientes Instituciones:

Colima	Estado de México	Nuevo León	Tlaxcala	Veracruz
- Servicios Coordinados de Educación Pública del Estado.	- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado. - Servicios Educativos Integrados del Estado. (Organismo público descentralizado)	***	- Unidad de Servicios Educativos (Organismo público descentralizado)	- Secretaría de Educación y Cultura del Estado.

FUENTE: Elaboración propia con base en el Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999.

¹⁶ Para la revisión, la Auditoría Superior de la Federación contrató los servicios del despacho externo de contadores públicos Portilla Mora y Asociados, S. C.

Otros resultados específicos se refieren en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 20
Resultados de las auditorías al FAEB

Ente fiscalizado	Resultados	Recomendaciones
Servicios Coordinados de Educación Pública	- Recibió los recursos transferidos para el FAEB, que ascendieron a 799,473.0 miles de pesos, cifra que no coincide con la reportada como ejercida en el estado de Colima en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999.	- Solicitar aclaración respecto de la diferencia determinada de 31,047.1 miles de pesos, entre los recursos transferidos para el FAEB (799,473.0 miles de pesos) y el reportado como ejercido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999 (830,520.1 miles de pesos) e informar a la ASF de los resultados de su gestión.
	- Deficiencias administrativas en los registros contables.	- Gestionar lo conducente a efecto de que las observaciones administrativas determinadas a Servicios Coordinados de Educación Pública del Estado, sean solventadas en tiempo y forma.
Secretaría de Finanzas y Planeación	- Falta de autorización de la SHCP y de la Legislatura del estado de México en la transferencia de recursos al Subsistema de Educación Estatal.	- Solicitar a la SHCP la autorización que permita cubrir el gasto del Subsistema Educativo Estatal con cargo en el FAEB
	- Radicación de fondos e incumplimiento de la calendarización autorizada.	- Implementar los mecanismos de control para radicar en forma inmediata los recursos del FAEB a los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM).
	- De la revisión efectuada al SEIEM se constató que en los centros de trabajo no existe la normativa relativa al control de asistencia de los empleados que laboran en los distintos niveles escolares (jardín de niños, primaria y secundaria).	- Instruir a la Coordinación de Administración y Finanzas del Estado con el fin de que los empleados se registren en las nóminas del centro de trabajo en el que laboran y se establezca la normativa relativa al control de asistencia de los empleados en los distintos niveles escolares.
	- De una muestra seleccionada de expedientes de personal se determinó que están incompletos, ya que no cuentan con la documentación necesaria para identificar la situación y ubicación actual del trabajador.	- Instruir a la Coordinación de Administración y Finanzas, con el fin de que los expedientes del personal se integren con la documentación necesaria para conocer la historia laboral del trabajador.
	- En el proceso para la distribución de cheques entre pagadurías para la nómina, se determinó que se realizaron 781 intercambios debido a las transferencias del personal a otros centros de trabajo por lo que los directores de estos centros envían por lo menos tres veces al año la plantilla actualizada del personal; sin embargo, no llega esta información a la Dirección de Personal del SEIEM, ocasionando que no se actualice la base de datos correspondiente.	- Instruir a la Coordinación de Administración y Finanzas con el fin de que mejore los mecanismos existentes para la autorización de los cambios de adscripción, y regularice todos los movimientos del personal transferido, realizando la respectiva modificación en la base de datos, para evitar el intercambio de cheques entre pagadores.
- Se constató que la ministración inoportuna de recursos al organismo público SEIEM, por parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas, originó que no se cubrieran con oportunidad los enteros a terceros institucionales: ISPT, SAR, FOVISSSTE y cuotas del ISSSTE.	- Intervención del órgano interno de control de los SEIEM para que la Secretaría de Planeación y Finanzas reintegre al organismo público SEIEM, los recargos y actualizaciones debido a que no ministró oportunamente los recursos federales.	

continúa...

continuación...

Ente fiscalizado	Resultados	Recomendaciones
Unidad de Servicios Educativos	<p>- Se observó que las compras realizadas por concepto de material de oficina, didáctico, vestuario, uniformes y blancos fueron adquiridas directamente con proveedores que ya tenían asignados; sin aplicar el procedimiento de invitación restringida; así como la falta de documentación comprobatoria por concepto de alimentación de los niños de los CENDI y albergues rurales.</p>	<p>- Instruir a las áreas correspondientes a efecto de dar seguimiento a la observación determinada y solicite la documentación comprobatoria por concepto de alimentación de los niños de los CENDI y albergues rurales.</p>
	<p>- Se observó que un cheque no presentó la documentación comprobatoria; se pagaron boletos de avión, sin existir comprobación de viaje; existieron errores en la clasificación y captura de los gastos al afectar una cuenta distinta a la que por naturaleza corresponde; así como un gasto por concepto de reparación de un automóvil nuevo.</p>	<p>- La Dirección General de la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala debe instruir a las áreas correspondientes para dar seguimiento a las observaciones determinadas, a fin de justificar el gasto con la documentación comprobatoria por concepto de adquisición de refacciones, accesorios y herramientas y el comprobante de viaje, se realice la reclasificación de las cuentas mal registradas, asimismo, se aclarar el gasto erogado por concepto de reparación de un automóvil nuevo.</p>
	<p>- Se comprobó que de los apoyos realizados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con recursos del FAEB, como fueron: pago de renta de locales, pago de servicio telefónico, compra de obsequios para el día del maestro, día de la madre, día del niño, comida de fin de año, desayuno del día del maestro, así como la compra de lunch a los participantes del desfile del 1o. de mayo, sólo fue entregado un recibo membretado del SNTE y la diferencia fue soportada en recibos simples, en contravención a lo dispuesto por el artículo 46 de la LCF.</p>	<p>- Justificar y recuperar los recursos por concepto de apoyos proporcionados durante el ejercicio de 1999 al SNTE con recursos del FAEB.</p>
	<p>- Se comprobó el pago de viáticos por jornadas extraordinarias de trabajo correspondientes al primer semestre del ejercicio en revisión por parte del Departamento de Recursos Financieros, sin presentar la documentación soporte correspondiente.</p>	<p>- Instruir a las áreas correspondientes con el fin de que se incorpore a la comprobación del gasto, la documentación soporte del pago de viáticos.</p>
Secretaría de Educación y Cultura del Estado.	<p>- Las conciliaciones bancarias al 31 de diciembre de 1999 de las cuentas utilizadas para el pago de nóminas, contienen partidas en conciliación, las cuales incluyen operaciones con más de tres meses de antigüedad que a esa fecha se encontraban en proceso de aclaración por parte de las instituciones bancarias.</p>	<p>- La Secretaría de Educación y Cultura del estado de Veracruz debe recibir de las instituciones bancarias, las aclaraciones sobre las operaciones con más de 3 meses de antigüedad para conocer el efecto sobre el renglón de servicios personales.</p>
	<p>- La Secretaría de Educación y Cultura del estado de Veracruz continúa con la práctica de incluir como egresos en el renglón de servicios personales, las remuneraciones cubiertas al personal comisionado en diversas actividades como son las sindicales y de elección popular, cuyo costo anual no ha sido cuantificado.</p>	<p>- La Secretaría de Educación y Cultura del gobierno del estado de Veracruz debe instrumentar mecanismos que regulen las remuneraciones cubiertas al personal comisionado y cuantificar su costo anual.</p>

continúa...

continuación...

Ente fiscalizado	Resultados	Recomendaciones
	<ul style="list-style-type: none"> - La comprobación del gasto federal se anexa a los cheques emitidos del sistema contable federal y se registra en el sistema estatal con base en una tabla de equivalencias de partidas, esta conversión se efectúa hasta con tres meses de diferencia sin elaborar papeles de trabajo que permitan identificar de manera práctica y oportuna los comprobantes de dichas erogaciones en el sistema estatal, dificultando su localización para cualquier aclaración o consulta posterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario que la Secretaría de Educación y Cultura del gobierno del estado de Veracruz establezca un procedimiento práctico para que la conversión del sistema federal al estatal, se efectúe oportunamente e incluya la elaboración de papeles de trabajo para registrar e identificar los comprobantes de dichas erogaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> - Al comparar las nóminas del personal que cobra el concepto de carrera magisterial, con la base de datos de la Coordinación de Carrera Magisterial, no se localizaron 957 plazas, en este total se incluyen 532 plazas de personal comisionado a quienes se les identifica en la modalidad de "cuarta vertiente" la cual de acuerdo con los lineamientos del programa no existe. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría de Educación y Cultura del gobierno del estado de Veracruz debe analizar la situación de los beneficiarios de 957 plazas no localizadas, determinar la legalidad de la existencia de la modalidad "cuarta vertiente", investigar al personal administrativo y de confianza inscrito en la nómina de carrera magisterial y proceder a confirmar la normatividad aplicable.
	<ul style="list-style-type: none"> - De acuerdo con el presupuesto de egresos del estado aprobado para 1999, se debe evitar el pago continuo de compensaciones, apreciándose un incremento tanto en número como en el monto global, posiblemente por la ampliación de la estructura administrativa autorizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario que la Secretaría de Educación y Cultura analice el pago continuo de compensaciones y determine si ello se debe a la ampliación de la estructura administrativa. La CMH del Estado efectuará el seguimiento de esta observación e informará del resultado obtenido a la ASF.

Fuente: Informe de resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999.

Finalmente es importante señalar en el caso del Estado de Nuevo León, la ASF solicitó al Presidente de la Comisión de Vigilancia del H. Congreso del Estado de Nuevo León informara el avance de los trabajos solicitados.

Informe de Resultados sobre la Revisión de la CHPF 2000

Cuadro No. 21
Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000

AGRUPACIÓN	UNIVERSO	REVISADO	% COBERTURA
Poder Legislativo	2		
Poder Judicial	3	3	100.0
Dependencias	19	16	84.2
Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente	206	48	23.3
Entidades Paraestatales No Coordinadas Sectorialmente	6	3	50.0
Órganos Desconcentrados	76	24	31.6
Órganos Autónomos	5	2	40.0
Total	317	96	30.3
Ramo General 33_*/	32	30	93.8
Otros_**/		3	N.C.
Gran Total	349	129	37.0

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000; Página 27.

*./ Corresponde al número de entidades federativas en las cuales se practicaron revisiones a los recursos federales canalizados vía Ramo 33, directamente por la ASF o bien por los órganos técnicos de los Congresos Locales.

**./ Auditorías practicadas a la Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y al Gobierno del Distrito Federal.

Cuadro No. 22
Resumen de auditorías realizadas por su tipo Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000

TIPO DE AUDITORÍA	NÚMERO DE AUDITORÍAS	%
De Desempeño	24	7.7
De Regularidad:		
▪ Financieras y de Cumplimiento	155	49.7
▪ Obra pública e inversiones físicas	23	7.4
▪ Sistemas	2	0.6
▪ Recursos Federales a Entidades Federativas ^{1/}	29	9.3
▪ Recursos Federales a Municipios ^{1/}	48	15.4
Subtotal	257	82.4
Especiales	31	9.9
Total	312	100.0

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000; página 28.

^{1/} Este grupo de auditorías incluyen dos tipos de revisión: Financiera y de Cumplimiento y de Obra Pública e Inversiones Físicas.

Cuadro No. 23
Auditorías Practicadas a Entidades Federativas

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000

ENTE		AD	AUDITORÍAS DE REGULARIDAD				AE	TOTAL
No. REF	DESCRIPCIÓN		FC	OP	S	REF		
X.	Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" ^{11, 27}							
X.2.	Aguascalientes				2	1		3
X.3.	Baja California				1	1		2
X.4.	Baja California Sur				2	1		3
X.5.	Campeche					1		1
X.6.	Chiapas				1	1		2
X.7.	Chihuahua				1	2		3
X.8.	Coahuila					1		1
X.9.	Colima				3	3		6
X.10.	Distrito Federal				1			1
X.11.	Durango					2		2
X.12.	Estado de México				2	5		7
X.13.	Guanajuato				1	2		3
X.14.	Guerrero				2	2		4
X.15.	Hidalgo				1	1		2
X.16.	Jalisco					1		1
X.17.	Michoacán					2		2
X.18.	Morelos				2	2		4
X.19.	Nayarit					2		2
X.20.	Nuevo León				1	2		3
X.21.	Puebla					1		1
X.22.	Quintana Roo					1		1
X.23.	San Luis Potosí				1	2		3
X.24.	Sinaloa				2	1		3
X.25.	Sonora					2		2
X.26.	Tabasco				1	1		2
X.27.	Tamaulipas				2	2		4
X.28.	Tlaxcala					1		1
X.29.	Veracruz				1	2		3
X.30.	Yucatán				1	1		2
X.31.	Zacatecas				1	2		3
TOTAL					29	48		77

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000. Páginas 31 y 32.

AD= Auditorías de Desempeño

S= Sistemas

FC= Financieras y de Cumplimiento

REF = Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas

OP= Obra Pública e Inversiones Físicas

REM= Recursos Federales Ejercidos por Municipios

AE= Auditorías Especiales

Cuadro No. 24
Auditorías practicadas en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2000,
a los Fondos del Ramo General 33, por entidad federativa

ENTE		FAIS	FORTAMUN	FASSA	FAEB	FAM	FASP	TOTAL
No. REF.	DESCRIPCIÓN							
1	Aguascalientes		1				2	3
2	Baja California		1				1	2
3	Baja California Sur		1				2	3
4	Campeche		1					1
5	Chiapas		1			1		2
6	Chihuahua	1	1		1			3
7	Coahuila		1					1
8	Colima	1	2	1			2	6
9	Distrito Federal			1				1
10	Durango	1	1					2
11	Estado de México	3	4					7
12	Guanajuato	1	1				1	3
13	Guerrero	1	1				2	4
14	Hidalgo		1				1	2
15	Jalisco		1					1
16	Michoacán	1	1					2
17	Morelos		2				2	4
18	Nayarit	1	1					2
19	Nuevo León	1	1				1	3
20	Puebla		1					1
21	Quintana Roo		1					1
22	San Luis Potosí	1	1			1		3
23	Sinaloa	1					2	3
24	Sonora	1	1					2
25	Tabasco	1					1	2
26	Tamaulipas	1	1				2	4
27	Tlaxcala		1					1
28	Veracruz	1	1	1				3
29	Yucatán		1				1	2
30	Zacatecas	1	1			1		3
	Totales	18	32	3	1	3	20	77
	% de revisión por fondo	23.4	41.5	3.9	1.3	3.9	26.0	100.0

FUENTE: Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, Pág. 33.

Cuadro No. 25
Auditorías Practicadas al Ramo General 33 en la Revisión y
Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000

FONDO	NÚM. DE AUDITORÍAS	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS
I. FAEBN	1	1	-
II. FASS	3	3	-
III. FAIS	18	16	71
FAISM	-	-	-
FAISE	-	-	-
IV. FORTAMUN	32	27	165
V. FAM	3	3	-
VI. FAETA	-	-	-
VII. FASP	20	13	-
suma	77		

FUENTE: Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000, Tomo X, Vol. 1, pág. 13.

Cuadro No. 26
Montos Revisados del Ramo General 33, en la Revisión y
Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000

FONDO	EJERCIDO	REVISADO	%
	miles de pesos		
I. FAEBN	115,263,694.3	600,210.9	0.5
II. FASS	22,832,366.2	506,630.9	2.2
III. FAIS	15,989,722.5	1,756,773.1	11.0
FAISM	-	-	-
FAISE	-	-	-
IV. FORTAMUN	15,030,339.2	4,976,513.0	33.1
V. FAM	5,227,368.3	219,911.3	4.2
VI. FAETA	-	-	-
VII. FASP	5,213,900.0	1,121,365.2	21.5
suma	179,557,390.5	9,181,404.4	5.1

FUENTE: Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Tomo X, Vol. 1, pág. 14.

La revisión efectuada al FAEB, se apoyó en auditorías financieras y de cumplimiento realizadas en el estado de Chihuahua, con el objeto de verificar que los recursos se destinaron a los fines previstos en los artículos 26 y 27 de la LCF.

Los criterios de selección utilizados en esta revisión fueron, el impacto social que representó la aplicación de los recursos canalizados por medio de este fondo; el monto transferido al Estado; por no haberse fiscalizado en años anteriores y finalmente, por el interés de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

La ASF envió comunicado al gobierno del Estado, a efecto de notificarle la revisión y fiscalización de los recursos federales del FAEB; esta revisión se realizó en la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Chihuahua, y en el organismo público descentralizado Servicios Educativos del Estado de Chihuahua (SEECH).

Entre los resultados más relevantes se encuentran los siguientes:

Cuadro No. 27
Resultados de las auditorías al FAEB, CHPF 2000

Ente fiscalizado	Resultados	Recomendaciones
Secretaría de Finanzas y Administración	- No se acreditó a los SEECH el importe de los rendimientos financieros generados con los recursos del FAEB por lo que no fueron ejercidos por el organismo.	- La Tesorería de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Chihuahua debe establecer el control financiero de los recursos del FAEB mediante la apertura de una cuenta bancaria exclusiva.
Servicios Educativos del Estado de Chihuahua	- Se constató que los SEECH no poseen un registro contable por lo que no generan estados financieros para registrar sus activos, así como sus pasivos.	- Los SEECH deben implantar un sistema de contabilidad que les permita registrar sus operaciones y patrimonio para obtener información veraz y oportuna.
	- Se determinó una diferencia entre lo reportado en las cuentas públicas federal y estatal, debido principalmente a que se radicaron recursos federales con los estatales, así como los de otros programas de educación que no correspondían al FAEB.	- Establecer los mecanismo de control necesarios a efecto de no mezclar los recursos federales del FAEB con los estatales y de otros programas de educación, y así facilitar su fiscalización. continúa...

continuación...

Ente fiscalizado	Resultados	Recomendaciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Se constató una diferencia entre los recursos transferidos a los SEECH para las nóminas y el pago de las aportaciones de seguridad social, contra el importe reportado como ejercido para estos conceptos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben realizar los ajustes correspondientes al cierre presupuestal, a efecto de que éste refleje los recursos realmente ejercidos, además de establecer los mecanismos de control necesarios para evitar diferencias entre los ingresos y los recursos ejercidos.
	<ul style="list-style-type: none"> - Se verificó la comprobación de la nómina correspondiente a la primera quincena del mes de febrero, y se detectó la falta de firma en varios recibos, cuyo pago se realizó en forma electrónica; asimismo, faltó documentación que comprobara el destino de algunos cheques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los SEECH deben implementar los mecanismos de control necesarios a efecto de que se recaben cada quincena todos los recibos de percepciones, con las firmas de los beneficiarios.
	<ul style="list-style-type: none"> - Se constató que los SEECH no elaboraron su Programa Anual de Adquisiciones, lo que originó que se realizaran compras fraccionadas, no se obtuvieran precios competitivos y, no hubiese transparencia en las operaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Girar instrucciones a efecto de concentrar la función de compras en el organismo, evitando que varias áreas, de forma independiente realicen adquisiciones; lo anterior, a efecto de asegurar las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Fuente: Informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2001

Cuadro No. 28

Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2001

SUJETOS DE AUDITORIA	UNIVERSO	REVISADO	% COBERTURA
Poder Legislativo	2		
Poder Judicial	3	2	66.7
Dependencias	20	17	85.0
Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente	196	52	26.5
Entidades Paraestatales No Coordinadas Sectorialmente	6	2	33.3
Órganos Desconcentrados	72	23	31.9
Órganos Autónomos	4	3	75.0
Total	303	99	32.7
Ramo General 33 ^{1/}	32	31	96.9
Otros		4	N.C.
Total General	335	134	40.0

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001; pág. 19.

1/ Corresponde al número de entidades federativas en las cuales se practicaron revisiones a los recursos federales canalizados vía Ramo 33, directamente por la ASF o bien por los órganos técnicos de los Congresos Locales.

N.C. No Cuantificable.

Cuadro No. 29

**Resumen de auditorías realizadas por su tipo
CHPF 2001**

TIPO DE AUDITORIA	LAGF	CHPF	TOTAL	%
De Desempeño	6	24	30	8.5
De Regularidad				
▪ Financieras y de Cumplimiento	24	110	134	37.7
▪ Obra pública e inversiones físicas	14	40	54	15.2
▪ Sistemas		10	10	2.8
▪ Recursos Federales a Entidades Federativas		20	20	5.6
▪ Recursos Federales a Municipios		68	68	19.2
Subtotal	38	248	286	80.5
Especiales	4	35	39	11.0
Total	48	307	355	100.0

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001; página 20.

Cuadro No. 30

Auditorías Practicadas en la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, a los Fondos del Ramo General 33

ENTE		AD	AUDITORÍAS DE REGULARIDAD					AE	TOTAL
No. REF	DESCRIPCIÓN		FC	OP	S	REF	REM		
X.	Ramo 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*								
X.2.	Aguascalientes					1	2	3	
X.3.	Baja California					1	2	3	
X.4.	Baja California Sur						2	2	
X.5.	Campeche						1	1	
X.6.	Chiapas					2	2	4	
X.7.	Chihuahua					1	2	3	
X.8.	Coahuila						1	1	
X.9.	Colima						1	1	
X.10.	Durango					1	2	3	
X.11.	Estado de México					1	5	6	
X.12.	Guanajuato						3	3	
X.13.	Guerrero					1	5	6	
X.14.	Hidalgo					1	2	3	
X.15.	Jalisco					1	2	3	
X.16.	Michoacán						3	3	
X.17.	Morelos					1	3	4	
X.18.	Nayarit					3	2	5	
X.19.	Nuevo León						2	2	
X.20.	Oaxaca						1	1	
X.21.	Puebla					1	2	3	
X.22.	Querétaro					1	1	2	
X.23.	Quintana Roo						1	1	
X.24.	San Luis Potosi						2	2	
X.25.	Sinaloa						1	1	
X.26.	Sonora					1	2	3	
X.27.	Tabasco					1	2	3	
X.28.	Tamaulipas						1	1	
X.29.	Tlaxcala						2	2	
X.30.	Veracruz					1	1	2	
X.31.	Yucatán					1	5	6	
X.32.	Zacatecas						5	5	
TOTAL						20	68	88	

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, Páginas 23 y 24.

AD= Auditorías de Desempeño
 FC= Financieras y de Cumplimiento
 OP= Obra Publica e Inversiones Fisicas

S= Sistemas
 REF = Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas
 REM= Recursos Federales Ejercidos por Municipios
 AE= Auditorías Especiales

Cuadro No. 31
FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS REVISADOS

ENTIDAD FEDERATIVA		FAIS	FORTAMUNDF	FASSA	FAM	FASP	TOTAL
No.	DESCRIPCIÓN						
1	Aguascalientes	1	1		1		3
2	Baja California	1	1			1	3
3	Baja California Sur	1	1				2
4	Campeche	1					1
5	Chiapas	1	1			2	4
6	Chihuahua	1	1		1		3
7	Coahuila		1				1
8	Colima		1				1
9	Durango	1	1	1			3
10	Estado de México	3	2		1		6
11	Guanajuato	2	1				3
12	Guerrero	2	3		1		6
13	Hidalgo	1	1		1		3
14	Jalisco	2	1				3
15	Michoacán	2	1				3
16	Morelos	1	2		1		4
17	Nayarit	2	1		1	1	5
18	Nuevo León	1	1				2
19	Oaxaca	1					1
20	Puebla	1	1			1	3
21	Querétaro	1			1		2
22	Quintana Roo		1				1
23	San Luis Potosí	1	1				2
24	Sinaloa	1					1
25	Sonora	1	1		1		3
26	Tabasco	2			1		3
27	Tamaulipas	1					1
28	Tlaxcala	1	1				2
29	Veracruz	1				1	2
30	Yucatán	3	3				6
31	Zacatecas	2	3				5
	Totales	39	32	1	10	6	88
	% de revisión por fondo	44.3	36.4	1.1	11.4	6.8	100.0

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001. Pág. 25

Cuadro No. 32
Auditorías al Ramo General 33 en la Revisión y
Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001

FONDO	NÚM. DE AUDITORÍAS	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS
I. FAEBN	-	-	-
II. FASS	1	1	-
III. FAIS	-	-	-
FAISM	36	28	173
FAISE	3	3	-
IV. FORTAMUN	32	24	146
V. FAM	10	10	-
VI. FAETA	-	-	-
VII. FASP	6	5	-
suma	88		

FUENTE: Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 200, Tomo X, Vol. 1, Pág. 11

Cuadro No. 33
Montos Revisados del Ramo General 33 en la Revisión y
Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001

FONDO	ASIGNADOS	REVISADOS	%
	miles de pesos		
I. FAEBN	-	-	-
II. FASS	539,748.6	152,164.7	28.2
III. FAIS	-	-	-
FAISM	2,348,520.8	1,376,599.5	58.6
FAISE	173,227.7	149,292.0	86.2
IV. FORTAMUN	2,340,009.9	1,606,317.9	68.7
V. FAM	1,842,329.2	953,959.8	51.8
VI. FAETA	-	-	-
VII. FASP	1,101,756.2	453,404.7	41.2
suma	8,345,592.4	4,691,738.6	56.2

FUENTE: Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, Tomo X, Vol. 1, pág.12

Se realizó una auditoría financiera y de cumplimiento¹⁷ al FAEB, a las Direcciones Generales de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP), y de Recursos Financieros de la SEP, encargadas de la integración del presupuesto de los recursos federales, de acuerdo a los siguientes elementos:

Criterios de selección: Se tomó en cuenta el impacto social de este fondo, por la magnitud de los recursos asignados; el interés Camaral por la atención a la petición realizada por la Comisión de Vigilancia de la ASF.

Objetivo: Verificar que los recursos del FAEB se integraron, asignaron y distribuyeron a las entidades federativas en cumplimiento a lo dispuesto en la LCF.

Alcance: Las entidades federativas fiscalizadas fueron Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Querétaro, Veracruz y Zacatecas.

Resultados:

- Se determinó una diferencia con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación de 300,983.7 miles de pesos, en el rubro Gasto de Operación. Al respecto, la DGPPP informó que los recursos adicionales fueron autorizados por la SHCP, como política educativa, con el fin de abatir el rezago en la infraestructura educativa.
- En el Estado de Veracruz se observó una diferencia de 66,058.6 miles de pesos de menos con respecto a la asignación publicada en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La DGPPP informó que la SHCP hizo las adecuaciones que consideró pertinentes sin tener conocimiento de los criterios que los justifican.
- Se verificó que la plantilla de personal fue el elemento base para el cálculo de los recursos presupuestados de conformidad con lo que establece la LCF y que el registro común de escuelas se actualiza cada año, al integrarse la estadística básica del sistema educativo nacional. De esta auditoría se señala que con la información proporcionada no fue posible constatar que los importes asignados en los gastos de operación e inversión de cada entidad federativa, se realizaron con base al Registro Común de Escuelas.

¹⁷ Auditorías dirigidas a la revisión de Ingresos, Gasto Corriente e Inversión Pública. ASF.

- Existen diferencias en los elementos que integran las fórmulas entre las entidades federativas para el cálculo del aguinaldo y la prima vacacional. Sobre este hallazgo, la DGPPP informó que la variación que pudiera observarse en los criterios es responsabilidad de cada entidad, toda vez que de la revisión a los acuerdos de homologación salarial suscritos entre las entidades federativas y el gobierno federal a fin de coordinar la función educativa para dar cumplimiento al ANMEB, se determinó que no existen diferencias en los elementos que integran las fórmulas.

Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2002

Cuadro No. 34
Resumen comparativo del número de entes públicos revisados y los reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002

SUJETOS DE AUDITORIA	UNIVERSO	REVISADO	% COBERTURA
Poder Legislativo	2	2	100.0
Poder Judicial	3	1	33.3
Dependencias	21	16	76.2
Entidades Paraestatales Coordinadas Sectorialmente	196	53	27.0
Entidades Paraestatales No Coordinadas Sectorialmente	7	2	28.6
Órganos Desconcentrados	77	16	20.8
Órganos Autónomos	5	2	40.0
Subtotal	311	92	29.6
Entidades Federativas y Gobierno del Distrito Federal ^{1/}	32	32	100.0
Total	343	124	36.2
Otros ^{2/}		3	
Total de entidades fiscalizadas		127	

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002; Página 21.

1/ Entidades federativas en las cuales se practicaron revisiones directamente por la ASF o bien a sus municipios, por parte de los órganos técnicos de fiscalización de las Legislaturas Locales.

2/ Auditorías practicadas a la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma de Querétaro y Universidad de Guanajuato.

Cuadro No. 35
Resumen de auditorías realizadas por su tipo
CHPF 2002

TIPO DE AUDITORIA	IAGF	CHPF	TOTAL	%
De Desempeño		24	24	7.1
De Regularidad:	34	226	260	77.4
▪ Financieras y de Cumplimiento	22	107	129	38.4
▪ Obra pública e inversiones físicas	12	48	60	17.9
▪ Sistemas		3	3	0.9
▪ Recursos Federales a Entidades Federativas		21	21	6.2
▪ Recursos Federales a Municipios		47	47	14.0
Especiales	10	42	52	15.5
Total	44	292	336	100.0

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002. Página 22.

Cuadro No. 36
Auditorías practicadas en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2001

ENTE		AD	AUDITORÍAS DE REGULARIDAD				AE	TOTAL ^{1/}
No. REF	DESCRIPCIÓN		FC	OP	S	REF		
X.	Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" ^{1/ y 2/}							
X.2.	Agascalientes					2		2
X.3.	Baja California				1	1		2
X.4.	Baja California Sur					2		2
X.5.	Campeche					2		2
X.6.	Coahuila				1	1		2
X.7.	Colima					2		2
X.8.	Chiapas				2	1		3
X.9.	Chihuahua					1		1
X.10.	Distrito Federal				1			1
X.11.	Durango					1		1
X.12.	Estado de México					2		2
X.13.	Guanajuato				1	2		3
X.14.	Guerrero				2	2		4
X.15.	Hidalgo				1	1		2
X.16.	Jalisco				1	1		2
X.17.	Michoacán				1	2		3
X.18.	Morelos					2		2
X.19.	Nayarit				5	1		6
X.20.	Nuevo León					1		1
X.21.	Oaxaca				1	2		3
X.22.	Puebla					1		1
X.23.	Querétaro					2		2
X.24.	Quintana Roo					2		2
X.25.	San Luis Potosí					2		2
X.26.	Sinaloa				1	1		2
X.27.	Sonora					1		1
X.28.	Tabasco				1	2		3
X.29.	Tamaulipas				1	-1		2
X.30.	Tlaxcala				1	2		3
X.31.	Veracruz					1		1
X.32.	Yucatán					1		1
X.33.	Zacatecas					2		2
TOTAL					21	47		68

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Pág. 25

1/ EL numeral X.1 no se incluye en virtud de que corresponde al apartado de Marco de referencia de los fondos revisados.

2/ En los numerales del X.2 al X.32., se hacen referencia a las entidades federativas auditadas.

Cuadro No. 37

Auditorías practicadas en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002, al Ramo General 33

ENTIDAD FEDERATIVA		FAIS	FORTAMUN-DF	FASSA	FAEB	FAM	FAETA	FASP	TOTAL
No.	DESCRIPCIÓN								
1	Aguascalientes	1	1						2
2	Baja California		1	1					2
3	Baja California Sur	1	1						2
4	Campeche	1	1						2
5	Chiapas	1	1		1				3
6	Chihuahua	1							1
7	Coahuila		1			1			2
8	Colima	1	1						2
9	Distrito Federal					1			1
10	Durango	1							1
11	Estado de México	1	1						2
12	Guanajuato	1	1				1		3
13	Guerrero	2	1		1				4
14	Hidalgo	1					1		2
15	Jalisco		1		1				2
16	Michoacán	1	1					1	3
17	Morelos	1	1						2
18	Nayarit	2			1	1	1	1	6
19	Nuevo León		1						1
20	Oaxaca	2	1						3
21	Puebla		1						1
22	Querétaro	1	1						2
23	Quintana Roo	1	1						2
24	San Luis Potosí	1	1						2
25	Sinaloa		1			1			2
26	Sonora	1							1
27	Tabasco	2	1						3
28	Tamaulipas	1				1			2
29	Tlaxcala	1	1					1	3
30	Veracruz		1						1
31	Yucatán	1							1
32	Zacatecas	1	1						2
	Totales	28	24	1	4	5	3	3	68
	% de revisión por fondo	41.2	35.3	1.5	5.9	7.3	4.4	4.4	100.0

FUENTE: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de Cuenta Pública 2002. Pág. 26.

Cuadro No. 38
Auditorías al Ramo General 33 en la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002

FONDO	NÚM. DE AUDITORÍAS	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS
I. FAEBN	4	4	-
II. FASS	1	1	-
III. FAIS	-	-	-
FAISM	23	23	162
FAISE	5	5	-
IV. FORTAMUN	24	24	173
V. FAM	5	5	-
VI. FAETA	3	3	-
VII. FASP	3	3	-
suma	68		

FUENTE: Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002 Tomo X, Vol. 1, pág.13.

Cuadro No. 39
Monto de las Auditorías al Ramo General 33 en la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002

FONDO	AUDITORÍAS PRACTICADAS			RECURSOS		%
	NÚMERO	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS	ASIGNADOS	REVISADOS	
				miles de pesos		
I. FAEBN	4	4	-	23,277,735.1	8,808,918.6	37.8
II. FASS	1	1	-	588,189.4	268,466.3	45.6
III. FAIS	-	-	-	-	-	-
FAISM	17	17	111	1,763,284.7	1,180,010.9	66.9
FAISE	4	4	126	605,227.1	284,340.2	47.0
IV. FORTAMUN	19	19	-	5,073,818.8	3,891,692.5	76.7
V. FAM	5	5	-	1,493,062.4	1,151,867.5	77.1
VI. FAETA	3	3	-	214,234.9	136,154.8	63.6
VII. FASP	3	3	-	194,747.5	135,551.6	69.6
suma	56			33,210,299.9	15,857,002.4	47.7

FUENTE: Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Tomo X, Vol. 1, pág. 14.

En este año la revisión efectuada al FAEB, abarcó los estados de Chiapas, Guerrero, Jalisco y Nayarit, y tuvieron como objetivo verificar que los recursos transferidos a estos estados, se destinaron a los fines previstos en el artículo 26 de la LCF.

Los criterios de selección para llevar a cabo estas auditorías fueron:

- El impacto social que representó la aplicación de los recursos canalizados a través de este fondo.
- El monto transferido a dichas entidades federativas.
- El interés cameral de constatar el ejercicio transparente de los recursos.

La fiscalización se realizó específicamente a las siguientes Instituciones:

CHIAPAS	GUERRERO	JALISCO	NAYARIT
▪ Servicios Educativos para Chiapas ▪ Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas	▪ Secretaría de Educación de Guerrero ▪ Secretaría de Finanzas y Administración	▪ Secretaría de Educación de Jalisco	▪ Servicios de Educación Pública del Estado

FUENTE: Elaboración propia con base en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; pág. 25.

a) En el estado de Chiapas los resultados generales de auditoría refieren lo siguiente:

- En las nóminas ordinarias de las 24 quincenas de 2002, se detectaron cinco centros de trabajo no autorizados, en los cuales se generaron pagos a 31 servidores públicos que ocuparon 41 plazas.
- Se detectaron 26 centros de trabajo dados de baja pero incorporados en las nóminas en las que se generaron pagos a 114 servidores públicos que ocuparon 202 plazas.
- Se identificaron 302 centros de trabajo en los que se emitieron pagos para 490 personas, en fecha posterior a la clausura de éstos.
- Se determinó la existencia de cinco centros de trabajo denominados "Personal por reubicar", en los que en el transcurso del año se encontraron adscritas 30 personas que ocupaban 40 plazas.

- Se comprobó la existencia de un centro de trabajo "Personal comisionado a otras Dependencias", al cual en el transcurso del año se adscribieron nueve personas que ocupaban 11 plazas. Como resultado de esta revisión la ASF determinó fincar el pliego de observaciones correspondiente, derivado del presunto daño y/o perjuicio cometido en contra de la hacienda pública.
- Se efectuó la conciliación de los registros de personal, con autorización de comisión sindical que obran en poder de la Dirección de Administración de Personal de los Servicios Educativos para Chiapas, y se determinó que 52 personas que ocupaban 75 plazas y que aparecían en las nóminas de centro de Trabajo "Personal Comisionado al Sindicato" no contaban con el oficio de autorización de comisión sindical correspondiente. Como resultado de esta revisión la ASF determinó fincar el pliego de observaciones correspondiente, derivado del presunto daño y/o perjuicio cometido en contra de la hacienda pública.
- En las nóminas del ejercicio de 2002, se identificaron 327 firmas diferentes en la comparación entre las nóminas y las plasmadas en las plantillas de personal, las cuales corresponden a 204 servidores públicos que ocupan 273 plazas. La ASF recomendó que los Servicios Educativos para Chiapas instruyan a los pagadores habilitados y responsables del pago de remuneraciones para que soliciten durante el pago de nómina de una identificación oficial con fotografía y firma, y se compruebe que la firma asentada corresponde a la del beneficiario. Como resultado de esta revisión la ASF determinó fincar el pliego de observaciones correspondiente derivado del presunto daño y/o perjuicio cometido en contra de la hacienda pública.
- Se otorgaron compensaciones a 48 servidores públicos que ocupan 49 plazas docentes, con el fin de homologar sus percepciones a la función administrativa que realizan en el nivel operativo de mando medio. Como resultado de esta revisión la ASF determinó fincar el pliego de observaciones correspondiente derivado del presunto daño y/o perjuicio cometido en contra de la hacienda pública.
- Se detectó que 85 personas que ocuparon 203 plazas efectuaron cobros, posteriores a la fecha de su baja.

Como resultado de los hallazgos detectados en esta revisión, se determinaron 15 observaciones que generaron cinco recomendaciones, seis solicitudes de aclaración y cinco pliegos de observaciones a los

Servicios Educativos del Estado de Chiapas. En el ejercicio de los recursos del FAEB transferidos durante el ejercicio fiscal de 2002, se presume un posible daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal por 48,264.2 miles de pesos, por concepto de pagos a personal comisionado a otras dependencias; pagos a personal comisionado al sindicato con goce de sueldo; por concepto de firmas diferentes registradas en las plantillas de personal y las asentadas en las nóminas; pago de compensaciones a plazas docentes, con el fin de homologar sus percepciones de nivel operativo a mando medio y por pagos de personal que causo bajo por defunción, renuncia, jubilación y término de interinato posterior a la fecha de su baja.

La ASF concluyó que con el objeto de mejorar y/o transparentar el ejercicio de estos recursos se debe asegurar que en los procesos de pago y comprobación de remuneraciones se cumpla invariablemente con los requisitos establecidos, evitando que se presenten irregularidades que impliquen un indebido ejercicio de los recursos autorizados. Así mismo, se deben fortalecer los controles internos y la supervisión de los mandos medios y superiores, a fin de asegurar la integridad de los procesos y disminuir los riesgos importantes en el ejercicio de los recursos destinados a los servicios personales.

b) En el Estado de Guerrero los resultados generales de auditoría más relevantes refieren, lo siguiente:

- Con los recursos del ejercicio de 2002 se realizaron pagos a terceros y a nóminas extraordinarias de 2001; sin embargo, no se pagaron los mismos conceptos de diversas quincenas de finales de 2002.
- Se realizaron pagos por recargos debido a la presentación extemporánea de impuestos (ISPT, SAR y FOVISSSTE).
- De los rendimientos financieros correspondientes al FAEB, se destinaron recursos al pago a la SEDESOL para el pago de becas a hijos de periodistas y voceadores, que debieron financiarse con inversión estatal directa. Asimismo, la Secretaría de Educación de Guerrero destinó recursos para la ceremonia de toma de protesta del rector de la Universidad Autónoma de Guerrero.
- Se destinaron recursos a centros de trabajo no autorizados y clausurados.
- Existieron pagos a personal que fue dado de baja, pero no se gestionó la recuperación de esas erogaciones.

- Se identificaron 3,332 casos, correspondientes a 1,137 personas, en que la firma del beneficiario del cheque cambia de una quincena a otra; en 101 casos no se localizó la firma del beneficiario que acredite la recepción del cheque; en 17 casos no se anexó a las nóminas la carta poder que sustente la entrega del cheque a persona diferente del beneficiario y en 172 casos se emitieron cheques en nómina distinta del centro de trabajo donde prestaba sus servicios el beneficiario.
- Se pagaron recursos a 727 personas que se encontraron en centros de trabajo "por reubicar". La antigüedad de las personas que se encontraron en este tipo de centros de trabajo varió de un mes a 20 años.
- Se identificaron 711 casos de personas comisionadas con goce de sueldo, que no cuentan con el oficio de comisión al sindicato; adicionalmente existen 198 casos de personal comisionado a otras dependencias.
- Existe diferencia al comparar las percepciones de sueldo base que se pagaron en la primera quincena de enero contra los tabuladores autorizados.
- Con la revisión al personal contratado por honorarios, se detectaron pagos cuyos periodos laborales no se soportaron en contratos de honorarios; pagos a personas que ocupan plaza presupuestal y tienen contrato de honorarios, sin que exista la compatibilidad de empleo autorizada; así como pagos indebidos a personal contratado por honorarios, por concepto de bonos cuatrimestrales.
- Se otorgaron compensaciones a personal que ocupa una misma plaza de manera discrecional y sin ajustarse a los tabuladores autorizados; adicionalmente, se otorgaron al personal operativo y docente que no tiene derecho a ese tipo de remuneraciones.
- Se identificaron 27 casos de personal con plaza administrativa y docente que generaron pagos y compensaciones, los cuales son incompatibles.
- Se detectaron pagos por concepto de compensaciones a personal que no tenía ninguna relación laboral con la Secretaría de Educación de Guerrero.

Derivado de la revisión efectuada se presume un daño y/o perjuicio a la hacienda pública federal por 171,658.3 miles de pesos, se constató el desconocimiento de la normativa que regula el ejercicio de los

recursos del FAEB; asimismo, se determinaron irregularidades en el ejercicio del gasto, tales como pagos discrecionales; carencia de documentación soporte que acredite el pago de remuneraciones; falta de actualización de catálogos y registros del personal; contratación de personal de honorarios para subsanar carencia de plazas; falta de supervisión en las actividades que desarrollan los pagadores habilitados y pagos indebidos a personal que causó baja temporal o definitiva de la secretaría.

c) En el Estado de Jalisco los resultados más relevantes de auditoría refieren lo siguiente:

- Se comprobó que de los 273 Centros de Trabajo (CT), en 39 se efectuaron pagos de remuneraciones posteriores a su clausura.
- Se observó en los expedientes de 65 empleados que el Formato Único de Personal (FUP), en el cual se consigna el nombramiento de cada una de las plazas autorizadas y se formaliza la relación de trabajo, no cuentan con la firma del interesado.
- Se cotejaron físicamente 31,077 firmas registradas en los FUP con las asentadas en las nóminas, y se determinó que 1,998 firmas no coinciden.
- Se observaron 94 casos, en los cuales las percepciones pagadas por concepto de sueldos compactados no coinciden con el tabulador de sueldos autorizados.
- Se identificaron 43 empleados que laboran en un CT, que devengaron sueldos y que no cuentan con nombramiento ni contrato de honorarios.
- Se determinó que 402 empleados solicitaron su pago a través del Subsistema de Ajuste y Correcciones al Pago, y de ellos 391 casos no contaron con la documentación soporte.
- Se detectaron 66 casos de personal sin nombramiento, ni contrato de honorarios; asimismo, existen 890 empleados administrativos que ostentan 2,132 plazas docentes y que equivalen a 9,763 horas/semana/mes que no son impartidas frente a su grupo de alumnos.
- Se constató que siguió apareciendo en las nóminas de 16 quincenas, personal que causó baja temporal o definitiva.
- Se identificaron 11,324 cheques, de los que existen cheques cancelados en forma recurrente hasta por más de 40 veces a la misma persona durante el año, por lo que en los pagos efectuados a terceros institucionales se incluye personal que no tiene derecho a las prestaciones de Ley.

- Se detectaron 1,973 cheques que se encontraban cancelados y que fueron cobrados durante los meses de mayo a octubre de 2002.

- d) En el Estado de Nayarit los resultados generales de auditoría son los siguientes:
 - Se pagaron recursos a 207 personas que se encontraron en centros de trabajo "Personal por Reubicar", sin que se conozca si prestan algún tipo de servicio a los Servicios de Educación Pública del Estado.
 - En la revisión del personal contratado por Honorarios, se detectaron pagos a personas que ocupaban una plaza presupuestal y además tenían contrato por honorarios.
 - De acuerdo con la revisión del procedimiento para el pago de las aportaciones patronales al ISSSTE, se detectó que se generaron pagos en exceso por utilizar una base de cálculo errónea.

Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2003

Por lo que respecta al Informe de Resultados sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, éste será entregado por la Auditoría Superior de la Federación a la H. Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo de 2005; de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política Mexicana, y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El análisis de los instrumentos de rendición de cuentas de los que actualmente dispone la federación, específicamente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, reflejan insuficiencia de la información; por ejemplo, los avances en la federalización educativa no se relacionan con el ejercicio de los recursos del FAEB; la descentralización del sector educativo se refieren exclusivamente con el INEA, el Comité para la Construcción de Escuelas y el CONALEP, que son procesos independientes a los objetivos del FAEB; por lo tanto, a través de este instrumento no puede valorarse la eficiencia y eficacia del Fondo, en el avance de la federalización educativa.

Así también, el ejercicio del FAEB no se muestra por entidad federativa, únicamente se encuentran datos generales del Ramo General 33 (tasas de crecimiento, y su representación respecto a la Recaudación Federal Participable). Resulta importante recordar que los instrumentos de rendición de cuentas tiene como objetivo informar cabalmente sobre el destino de los recursos que pertenecen a la sociedad; por lo resultaría conveniente que el ejercicio de los recursos del FAEB se mostrara de manera detallada, facilitando con ello las funciones de evaluación y seguimiento.

Por lo que respecta a la fiscalización de los recursos del FAEB, las auditorías practicadas han sido escasas, en comparación de las efectuadas a otros Fondos como son el FAIS y el FORTAMUN. Al respecto puede señalarse un mayor interés por la evaluación de recursos destinados a incrementar la infraestructura social; sin embargo, y recordando que este Fondo absorbe más del 60% del total del Ramo General 33, sería adecuado se incrementaran las revisiones al FAEB.

Por lo que se refiere a los hallazgos detectados en las auditorías del FAEB, podemos ubicar dos momentos:

- 1) Los resultados correspondientes a 1998, 1999 y 2000, se relacionan con la falta de controles e inconsistencias en los registros contables; al respecto resulta preciso señalar que las auditorías se practicaron a las Institución como la SHCP y la SEP, responsables de la ministración de los recursos del Fondo; y

- 2) Los resultados de las revisiones a las Cuentas Públicas 2001 y 2002, los cuales además de la falta de controles en la administración y seguimiento del ejercicio de los recursos, reflejan un desvío de los recursos, por la falta de comprobación de su ejercicio; estas evaluaciones se practicaron a las Instituciones locales responsables de la administración y ejercicio de los Fondos.

Lo resultados anteriores permiten señalar que una mayor descentralización de facultades y funciones resultaría ineficiente, si no se implantan los mecanismos de control y supervisión que permitan un seguimiento adecuado del ejercicio de los recursos; previniendo la mala utilización de los mismos.

Recordemos además que se requiere del fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en todos los niveles de gobierno, en el entendido de que la descentralización mostraría sus bondades en las prácticas de buen gobierno. Resulta conveniente hablar de un federalismo integral, que no esté restringido únicamente a la coordinación en materia de ingreso o gasto; sino que debe comprometer a los niveles de gobierno estatal y municipal a rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos federales que están recibiendo.

En este tenor de ideas, resultan inminentes las reformas a los ordenamientos legales que obstaculizan la labor de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en la revisión de los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas y los municipios, específicamente –como se analizó en el capítulo segundo de esta investigación–, las reformas al artículo 115 Constitucional y al artículo 46 de la LCF, en los que deberá expresarse que aun y cuando los recursos se integren a las Haciendas Públicas de los municipios y los estados, respectivamente, no pierden el carácter de recursos federales, por lo que deben ser fiscalizados por autoridades federales.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El desarrollo de la investigación llevó a aprobar la hipótesis planteada; ya que se comprobó que a través del FAEB no se ha dotado de mayores facultades a los niveles subnacionales de gobierno, toda vez que el gobierno federal mantiene las funciones sustantivas en materia educativa, dejando para las entidades federativas únicamente la operación administrativa de los recursos.

Lo anterior se sustenta por los hallazgos siguientes:

- El gobierno federal, a través de la SEP, determina los planes y programas de estudio, establece el calendario escolar, elabora los libros de texto, fija lineamientos generales para el uso de material educativo, regula el sistema de formación de maestros y tiene a su cargo la evaluación del Sistema Nacional de Educación; mientras que los gobiernos estatales tienen como facultades: prestar los servicios de educación, formación y actualización para los maestros; proponer a la SEP los contenidos regionales de planes y programas de estudio; ajustar el calendario escolar; revalidar y otorgar equivalencias de estudio; y autorizar a particulares la impartición de la educación; estas actividades en los niveles de educación básica y de formación de maestros.

Con lo anterior se constata que los niveles subnacionales de gobierno están supeditados a la política educativa que el gobierno federal establece, estas atribuciones son limitantes para que los gobiernos locales participen en la planeación, y conducción de los servicios educativos que la población requiere.

- De igual forma, la distribución de competencias por nivel de gobierno, imposibilita que las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales, tendentes a lograr relaciones verdaderamente federalistas y avanzar en la descentralización educativa no se materialicen en acciones concretas; las entidades federativas y municipios no cuentan con mayores atribuciones y responsabilidades, si no que se encuentran al margen de la toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos, y se carece de un esquema de responsabilidad compartida.

- Por otra parte, el manejo de los recursos del FAEB ha sido ineficiente toda vez que, de acuerdo a los resultados de su fiscalización, se han detectado irregularidades en la aplicación de los mismos; así también, ha sido ineficaz porque no se han logrado los objetivos para los cuales fue creado, tales como coadyuvar a la transformación del sistema educativo, mejorar la calidad de la enseñanza y ampliar la cobertura en la educación básica.

La ineficiencia en la operación del Fondo se ve reflejada en aspectos como:

- Las funciones de los niveles locales se limitan a la prestación del servicio, y a aspectos administrativos consistentes en el pago de nóminas.
- 99.54% de los recursos del FAEB se destinan a gasto corriente, en los rubros de servicios personales y otras erogaciones, sin que exista inversión en infraestructura u otros rubros de gasto de capital.
- La distribución de los recursos del FAEB se efectúa con base en el registro común de escuelas y la plantilla de personal, lo cual implica una asignación en función de la inversión pública acumulada, que no corresponde a la atención y cobertura de la población objetivo.

Esta problemática se traduce en resultados ineficaces tales como:

- No se ha avanzado en la federalización educativa.
 - No se ha generado inversión en infraestructura educativa que permita ampliar la cobertura del servicio.
 - No se han mejorado la calidad en la provisión de los servicios.
- A nivel local se ubican también problemas estructurales que aunados a la problemática antes referida descrita, impiden que a través del FAEB se avance en la federalización educativa, estos aspectos son:
 - Carencia de una estructura administrativa capacitada en la supervisión, planeación, ejercicio y control de gasto.
 - Falta de transparencia y escasa rendición de cuentas de los estados y municipios, debido a la ausencia de normativa en esta materia.
 - Reticencia de las entidades federativas y municipios a ser fiscalizados por autoridades federales.

- Escasa participación de la ciudadanía en la planeación, y en general en el proceso de rendición de cuentas.
- De los anteriores planteamientos destaca el relativo a la rendición de cuentas; la falta de correspondencia entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y el Presupuesto de Egresos de la Federación, han impedido una eficaz fiscalización de los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios a través del Ramo General 33.

Mientras que en la Constitución y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se establecen facultades expresas para que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, fiscalice los recursos transferidos, las entidades federativas son reticentes a la fiscalización, fundamentándose en la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se dispone que los recursos se integrarán a las Haciendas de los gobiernos locales, y que por tanto podrán ser administrados como recursos propios; respecto a los municipios, éstos impiden la labor de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, manifestando que el artículo 115 Constitucional determina que manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo que la intervención de autoridades federales vulnera su soberanía.

Estas inconsistencias legales impiden una adecuada fiscalización del FAEB, a través de las revisiones que se han realizado, mediante los convenios de coordinación respectivos, no se han evaluado los resultados de la aplicación del gasto y el cumplimiento de los objetivos establecidos; las auditorías se han enfocado a revisar aspectos relativos al cumplimiento de la normativa, así como a verificar los registros contables, la situación financiera y presupuestal.

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

El planteamiento de toda política pública debe partir de una evaluación del contexto y el entendimiento de la problemática que se va a atender con la implantación de la misma. Carlos Tello¹ señala que una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados; incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública; asimismo, refiere que se caracterizan por los siguientes elementos:

- Fundamentación amplia y no sólo específica, cuál es la idea, hacia dónde vamos.
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
- Factores para una evaluación costo-beneficio social.
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas, qué es prioritario.
- Consistencia interna y agregada, a qué se agrega, qué inicia.
- De apoyos y críticas probables, políticas, corporativas, académicas,
- Oportunidad política,
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes, qué es primero, qué condiciona qué.
- Claridad de objetivos.
- Funcionalidad de los instrumentos.
- Indicadores, costo unitario, economía, eficacia, eficiencia.

De esta forma, el problema central, y por tanto fin último de la política pública que a continuación se propone, se retoma del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; esto es, superar el rezago en materia educativa en todas las regiones del país, con la participación de los tres niveles de gobierno.

La consecución de este objetivo requiere avanzar en la descentralización de responsabilidades y recursos hacia niveles subnacionales de gobierno, en el entendido de que son estos por la cercanía a la población, los que conocen sus necesidades y pueden atender de manera adecuada las expectativas de la población.

¹ Carlos Tello, ob.cit., pág. 35.

La propuesta de política pública se sustenta en la participación de los actores, es decir, los gobiernos estatal y municipal, así como la ciudadanía; su implantación debe ser ajena a intereses políticos e individualistas, toda vez que el avance hacia un auténtico federalismo a través de la descentralización requiere el apego a los valores de honestidad, transparencia y eficacia.

Los elementos de la propuesta son los siguientes:

- Partir de una evaluación del contexto y el entendimiento de la problemática que se va a atender con la implantación de la misma; en tal tesitura, resulta necesario obtener un diagnóstico que muestre:
 - El financiamiento de la educación dentro del marco del federalismo hacendario, considerando las relaciones fiscales y hacendarias de los estados con la Federación, y la aportación de recursos a la educación por parte de los gobiernos locales;
 - El nivel de satisfacción de las necesidades básicas como son: ingreso per cápita, disponibilidad de espacios de la vivienda, drenaje, electricidad, entre otros; lo cual permitirá medir el grado de desarrollo de las entidades.
 - Conocer el tamaño, ubicación y características de la población objetivo, con el objeto de focalizar adecuadamente las acciones de la política pública; y
 - Determinar el grado de desarrollo y calidad de los servicios educativos en cada entidad federativa, a efecto de determinar acciones específicas de acuerdo con las características y necesidades de la población.
- Se requiere del planteamiento de planes y programas específicos a mediano y largo plazo, de acuerdo con los distintos contextos estatales y locales; además del diseño de una fórmula de distribución de los recursos del FAEB tendente a generar un desarrollo regional equitativo que promueva la superación de rezagos educativos, considerando como variable central a la población objetivo.
- La distribución de atribuciones, responsabilidades y recursos será posible mediante una reforma a los ordenamientos legales que establecen las atribuciones y competencia a cada nivel de gobierno:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley de Coordinación Fiscal; y
- Ley General de Educación.

Estas reformas a las leyes primarias, y por consiguiente al marco legal supletorio o secundario, hacen inminente la firma de nuevos Acuerdos (en sustitución a los suscritos en 1992), que renueven las pautas y compromisos de los gobiernos y autoridades federales y estatales, en pro de la federalización educativa.

- La transferencia de atribuciones y recursos habrá de ser paulatina, y acompañada de controles que permitan una evaluación y un seguimiento eficiente del proceso.

No debe perderse de vista que la federalización educativa tiene como fin último aumentar la eficiencia en la provisión de los servicios; por lo que la medición de su avance y eficiencia deberá estar basado en parámetros de calidad educativa, y no únicamente en la cuantía de los recursos federales reasignados.

- Por lo que respecta a las entidades federativas, les corresponderá dentro de su esfera de competencias:
 - La implementación de acciones que establezcan un ámbito adecuado para llevar a cabo de forma eficiente y eficaz la función educativa, apoyadas en la promoción de la cultura de la rendición de cuentas y la participación ciudadana;
 - La organización local, mediante adecuados sistemas de control en el manejo de los recursos, capacitación al personal administrativo, y aislamiento de intereses partidistas.
- Es imprescindible que los responsables tengan la autoridad jurídica, y los recursos financieros y humanos para asegurar los resultados; así como que estén efectivamente sujetos al control de los electores, los usuarios y los contribuyentes, en caso contrario la descentralización conllevaría a duplicar servicios en los ámbitos local y nacional, sin que ninguno pudiese responder por su cobertura y calidad.

- Para aminorar los riesgos de la descentralización y aumentar sus potencialidades, se necesita lograr un balance adecuado entre responsabilidad y autoridad a cada nivel de decisión.
- El avance en la federalización educativa va implícito en un federalismo cooperativo, basado en relaciones intergubernamentales de apoyo mutuo, que permita:
 - Flexibilidad para la actuación;
 - Prevención del abuso del poder;
 - Competencia de los actores;
 - Mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales;
 - Mejor manejo de los conflictos locales; y
 - Establecer la descentralización como una política macroeconómica, entendida como una estrategia de desarrollo.
- Será fundamental en este proceso de descentralización la participación del sector social, los estados deben descentralizar hacia los municipios y éstos a su vez hacia la ciudadanía, haciéndola participe del proceso de rendición de cuentas.
- Es indispensable el desarrollo de un federalismo cooperativo basado en relaciones intergubernamentales de apoyo mutuo entre los distintos niveles de gobierno; lo que permitiría establecer un marco para resolver conflictos, reconociendo que las dificultades deben abordarse de manera individual, en respuesta a las circunstancias particulares y que por tanto no pueden resolverse con una sola política diseñada a nivel federal.
- El avance hacia la descentralización en materia educativa requiere de la devolución de facultades y funciones, así como la dotación de poder a los niveles estatal y municipal de gobierno; lo cual implica autonomía para los estados y los municipios en la toma de decisiones, a través de la planeación, control y ejecución de los recursos. Esta propuesta deberá acompañarse del proceso de rendición de cuentas; toda vez que en la medida en que los niveles subnacionales de gobierno muestren el eficaz y eficiente uso de los recursos, la Federación por su parte tendría elementos para dotarlos paulatinamente de mayores facultades, atribuciones y recursos.

- Definir las responsabilidades de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal; identificando quién es responsable de qué y cómo los niveles superiores podrían apoyar a los inferiores sin afectar su soberanía. Se requiere más objetividad y entendimiento a cerca de la capacidad institucional de los niveles inferiores para gobernarse por sí mismos; fortaleciendo las conexiones de asistencia que los niveles superiores pueden ofrecer en áreas como la reforma fiscal, la capacitación a empleados locales, la implantación del servicio civil de carrera; así como, la estandarización de los sistemas contables.
- A fin de que se dé continuidad a las políticas públicas locales, sería necesario ampliar el período en que los presidentes municipales permanecen en su cargo; permitiéndoles la elaboración de planes estratégicos a mediano plazo.
- En relación con la distribución de recursos, y a fin de que se modificara la actual forma de distribución de los mismos, en la que se considera únicamente el registro común de escuelas y plantilla de personal, sería viable determinar la cuantía de los recursos transferidos a través de mecanismos que consideraran los siguientes parámetros: el volumen de la matrícula, la demanda social no atendida, la eficiencia con que opera el subsistema estatal y la eficiencia medida por el aprendizaje de los alumnos.

Lo anterior permitiría la determinación de fórmulas equitativas que conllevaran a una homogeneización progresiva en el tiempo, tendentes a reducir la desigualdad en el desarrollo educativo de los estados, así como mejorar el desempeño de los sistemas educativos, estableciendo para el seguimiento y evaluación de la asignación de los recursos, indicadores de eficiencia que muestren la mejora en la calidad en la prestación de los servicios.

- Las autoridades educativas estatales deberán identificar con precisión las necesidades y preferencias educativas de sus ciudadanos y ajustar la política educativa con base en ellas; adoptando un esquema de responsabilidad hacia los ciudadanos y hacia el gobierno federal, el cual aporta la mayor parte de los recursos. Así también, deben tomar en cuenta la estructura de preferencias entre los distintos objetos de gasto; la evolución histórica del gasto educativo; la

estructura de las relaciones intergubernamentales y la rigidez burocrática y laboral de los maestros.

- En el contexto de la transición democrática que vive nuestro país es necesario avanzar hacia una cultura política sustentada en la eficiencia y responsabilidad de las Instituciones y de los actores políticos, a una cultura de prevención y manejo claro y transparente de los recursos públicos y finalmente hacia una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Para llevar a cabo estos cometidos es imperante la creación de mecanismos de comunicación intergubernamental hacia los ciudadanos, para que las autoridades de los tres niveles de gobierno interactúen e informen oportuna, periódica y verazmente sobre la gestión pública, de forma que se genere en la ciudadanía confianza en el gobierno y sus instituciones.
- Por lo que respecta a la fiscalización de los recursos, se deben establecer mecanismos de coordinación necesarios para la adecuada revisión de los mismos; el avance en la transparencia y la rendición de cuentas se reflejará en la medida en que las entidades federativas y los municipios permitan que las autoridades federales fiscalicen el ejercicio de los recursos que les son transferidos.

Por su parte, las revisiones que se lleven a cabo, deben evaluar el desempeño de los resultados de la descentralización de recursos a las entidades federativas, en términos de calidad, pertinencia de los servicios, medición de los efectos sociales de las acciones y cumplimiento de los objetivos originalmente planteados.

- Es necesario sustentarse en su sistema nacional de indicadores que mida la efectividad, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas y del uso de los recursos fiscales transferidos hacia las entidades federativas y municipios, orientando a los gobiernos estatales y locales hacia resultados concretos y que otorguen a los ciudadanos un instrumento que facilite la transparencia y la rendición de cuentas de la actuación de sus gobernantes.
- Es imperante la promoción de la rendición de cuentas en los niveles municipales, a través de la adopción de sistemas de control eficaces que mejoren la calidad de la gestión pública y erradiquen la comisión de actos de corrupción.

- Fomentar una rendición de cuentas clara y suficiente para identificar nuevos desafíos, promover el diálogo en materia de federalismo, reorientar las políticas o sus procesos, mejorar la toma de decisiones y reanimar la credibilidad social en las instituciones.

La propuesta de política pública resultará factible en la medida en que el contexto macroeconómico resulte favorable, considerando los siguientes elementos:

- Mejor distribución del gasto público nacional;
- Nuevo federalismo hacendario, que deberá incluir ingreso, gasto y deuda,
- Madurez institucional y solidez administrativa que aseguren el adecuado manejo de los recursos;
- Continuidad en los planes y programas de mediano plazo;
- Concretar las reformas en materia de coordinación fiscal, a fin de que se definan con precisión las facultades que en materia tributaria deben corresponder a cada uno de los tres órdenes de gobierno;
- Superar la debilidad estructural de las finanzas públicas del Estado Mexicano;
- Modernización y simplificación de la administración pública.

Resulta importante mencionar que, de acuerdo con Ayala Espino,² existen costos de pasar de un modelo centralizado a uno más descentralizado; en su primera etapa se pierde eficiencia en la colección de impuestos, así como la provisión de bienes y servicios públicos, y se incurre en costos financieros directamente atribuibles al proceso de descentralización.

Así también, el autor destaca la importancia del ambiente institucional que se requiere para mejorar las relaciones intergubernamentales mediante un nuevo pacto federal:

- Calidad del sistema jurídico,

² Ayala Espino José, 2003; *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*; México, Ed. Fondo de Cultura Económica; pp. 205 a 239.

- Cumplimiento de la ley,
- Eficiencia de los tribunales,
- Mecanismos para bajar los costos sociales e individuales de la salida de empresas del mercado, y
- La confianza y consistencia de la contabilidad gubernamental.

De esta forma, los mecanismos que pueden atenuar los problemas en los distintos ámbitos de las relaciones federales como son la falta de coordinación, asimetría de la información y costos de transacción, son estructuras institucionales, jurídicas y regulatorias, así como agencias de coordinación e información completa.

Finalmente, el autor señala otros elementos de los que requiere la descentralización:³

- Devolver potestades tributarias simultáneas de responsabilidad.
- Descentralizar de acuerdo con las ventajas competitivas de los órdenes de gobierno, de manera que se eleve la calidad y eficiencia de los servicios públicos.
- Determinar la responsabilidad específica de cada orden de gobierno para el combate a la pobreza.
- Introducir la obligatoriedad de presentar informes y cuentas públicas acerca del estado que guardan los ingresos, los gastos y los resultados alcanzados con el ejercicio del presupuesto y los montos de deuda pública estatal y municipal, así como su valoración.
- Definir reglas para obtener recursos federales destinados a programas y proyectos especiales en estados y municipios.

- Reconocer las diferencias entre los distintos estados y municipios para que las responsabilidades se transfieran de acuerdo con las posibilidades actuales de ejecución de cada uno.

³ Ayala Espino José, 2003, ob.cit. pp. 235 y 236.

- Los programas que se trasladen a las distintas entidades y municipios deben ser los que las autoridades locales están en mejor condición de desempeñar.

El diseño e implantación de una propuesta de política conlleva al análisis de las esferas económica, social y política, de ahí que los anteriores planteamientos sean sólo un acercamiento a los factores que el establecimiento de la política pública debe considerar. Finalmente, las consideraciones anteriores nos da la pauta para continuar el desarrollo de otros tópicos de investigación relativos a la federalización educativa.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
LGE	Ley General de Educación
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFSF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación
RIG	Relaciones Intergubernamentales
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
ANMEBN	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
ASF	Auditoría Superior de la Federación
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
CDM	Consejo de Desarrollo Municipal
CDC	Comité de Desarrollo Comunitario
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
NEP	Nueva Estructura Programática
CEP	Concentración de Estructuras Programáticas

LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
CMH	Contaduría Mayor de Hacienda
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
PROFIS	Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
CHPF	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
PAREB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica
PIARE	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo
PAREIB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
FIES	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados
IAGF	Informe de Avance de Gestión Financiera
SEIEM	Servicios Educativos Integrados al Estado de México
ISPT	Impuesto sobre productos del Trabajo
SAR	Sistema de Ahorros para el Retiro
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
CENDI	Centro de Desarrollo Infantil
SEECH	Servicios Educativos del Estado de Chiapas
DGPPP	Direcciones Generales de Planeación, Programación y Presupuesto
CT	Centros de Trabajo
FUP	Formato Único de Personal
CNH	Comisión Nacional Hacendaria
PIB	Producto Interno Bruto

BIBLIOGRAFÍA

Arellano Cadena, Rogelio (compilador); 1996; *México hacia un nuevo federalismos fiscal*; Fondo de Cultura Económica; México; 198 pp.

Arellano Gault, David; Rivera Sánchez, Liliana; 1999; *Dilemas de la participación social. La experiencia de implementación del fondo de desarrollo social municipal del ramo 26 (Lecciones para el fondo de infraestructura social municipal del ramo 33)*; Centro de Investigación y Docencia Económica; México; 34 pp.

Auditoría Superior de la Federación, 2003, *Planeación, Programación, Presupuestación. Cuadernos de Trabajo del Plan de Profesionalización*; 51 pp.

-----; 1998; *Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 1998*; Tomo X; 307 pp.

-----; 1999; *Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 1999*; Tomo X, Volumen 1, 505 pp; Tomo X Volumen 2, 501 pp.

-----; 2000; *Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública Federal de 2000*; Tomo X, Volumen 1, 431 pp.

-----; 2001; *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001*; Tomo VII, 447 pp.

-----; 2002; *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2002*; Tomo X, Volumen 1, 683 pp; Tomo X Volumen 2, 668 pp.

Ávila Ramírez, Ángel; 2002; *El Impacto de los Recortes al Gasto Público a Estados y Municipios en México*; Análisis de Información Política; México, Ed. SYDISA; 14 pp.

Ayala Espino, José; 2000; *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*; México; Ed. Diana; 376 pp.

-----; 2000; *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*; México, Ed. Fondo de Cultura Económica; 397 pp.

-----; 2001; *Economía del Sector Público*; México, Ed. Esfinge; 815 pp.

-----; 2003; *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica; 409 pp.

Ballesteros de León, Gerardo; 2003; *El Enriquecimiento Ilícito como Delito de Sospecha o como Delito de Resultado en el Contexto de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización Superior*, Tercer Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

Cabrero Mendoza, Enrique (compilador); 1998; *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*; México; Centro de Investigación y Docencia Económica; 352 pp.

Castro Vázquez, Raúl; 1999; *Contabilidad Gubernamental Federal, Estatal, Municipal*; México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.; 530 pp.

CEPAL, GTZ; 1997, *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*; 1997; 390 pp.

Chávez Presa, Jorge A.; 2000; *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México; Fondo de Cultura Económica; 335 pp.

Comenares Páramo David; 1999; *Retos del federalismo fiscal mexicano*; Comercio Exterior, vol. 49, núm. 5; México.

Cordera, Rolando; Ziccardi, Alicia; (coordinadores); 2000; *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*; México; UNAM; 825 pp.

Cortés Cortés, Federico; 2003; *Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción* Segundo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

Crespo José Antonio; 2001; *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*; Auditoría Superior de la Federación; México; 63 pp.

Deils Wright; 1997; *Para entender las relaciones intergubernamentales*; México; Ed. Fondo de Cultura Económica.

Díaz Cayeros Alberto; 1995, *Desarrollo Económico e Inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*; México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.; 127 pp.

Giugale Marcelo, et al.; 2000; *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico*; Edited by Marcello M. Giugale and Steven B. Webb; 283 pp.

Gutiérrez Lara Anibal, *El estado de las aportaciones federales. La situación del Ramo Presupuestal 33*; en "Economía Informa", UNAM, Facultad de Economía, Número 326, mayo 2004, pp. 55-60.

Instituto Nacional de Administración Pública; 1996; *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública*; México; 302 pp.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; 2004; *La Calidad de la Educación Básica en México*; México.

Latapí Sarre Pablo, Ulloa Herrero Manuel; 2000; *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*; México; Ed. Fondo de Cultura Económica; 170 pp.

Martínez Almazán Raúl; 1996; *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*; México; INAP; 352 pp.

Martínez Uriarte, Jacqueline; Díaz Cayeros, Alberto; 2003; *De la Descentralización al Federalismo. Estudios Comparados sobre el Gobierno Local en México*; México; Centro de Investigación para el Desarrollo; 467 pp.

Manjarez Rivera, Jorge; 2002; *Tesis: La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001*; UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; 263.

Musgrave Richard; 1992; *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*; Mc Graw Hill; España; 779.

Núñez Velasco, Manuel; 2002; *Nueva Ley de Presupuesto Público para Evolucionar la Fiscalización y la Rendición de Cuentas*. Tercer Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

OCDE; 1998; *Desarrollo Regional y Política Estructural en México*; Francia, 135 pp.

-----; 1998; *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una nueva Política Pública para el Desarrollo*; Francia; 121 pp.

Rocha Santos Cinthya, y Samperio Martínez Liliana; *Análisis comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito estatal*. Tercer Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

Rodríguez E., Victoria; 1999; *La Descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*; México; Fondo de Cultura Económica; 335 pp.

Sánchez Barajas, Genero; 2002; *Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano*; Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C.; México; 252 pp.

Stiglitz, Joseph E; *La economía del sector público*; Antoni Bosch, editor, S.A; España; 738 pp.

SHCP; 2003; *Clasificador por Objeto del Gasto*; *Diario Oficial de la Federación*; Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 2000. Modificaciones: 12 febrero, 24 de julio, 16 de octubre, 31 de octubre, y 18 de noviembre de 2002; 14 de febrero, 12 de agosto, y 7 de noviembre de 2003.

-----; 2001; *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*; 456 pp.

-----; *Criterios Generales de Política Económica, para los años de 1998 a 1999*; en www.shcp.gob.mx.

-----; 1998; Subsecretaría de Egresos; *Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1999*; 42 pp.

-----; 2003; *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*; Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas; 270 pp.

-----; *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*; Primer trimestre de 2004.

-----; 2002; *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006*; Primera Edición.

-----; 2003; *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*.

-----; *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 1988 a 2004*.

-----; 2000; *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*.

Solares Mendiola, Manuel; 2004; *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*; UNAM; 238 pp.

Ubiarco Maldonado Juan Bruno; 2002; *El federalismo en México y los problemas sociales del país*; México; Ed. Porrúa; 290 pp.

Ugalde Luis Carlos; 2002; *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*; Auditoría Superior de la Federación; 55 pp.

UNAM; 2004; *Economía UNAM*; agosto de 2004; 140 pp.