

GASTO FEDERALIZADO

**RAMO 11. APOYOS COMPLEMENTARIOS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES
PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL**

MR-APOYOS FAEB

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
CAPÍTULO I	5
Antecedentes	5
Aspectos Generales	5
Importancia del Programa en el Sector	6
CAPÍTULO II	
Estrategia de Fiscalización	7
Objetivo de las Auditorías	7
Criterios de Selección	7
Procedimientos de Auditoría	7
Marco Jurídico	8
Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones	8
CAPÍTULO III	
<u>Auditorías Directas</u>	11
Número de Auditorías	11
Universo, Universo Seleccionado, Muestra y Alcance de la Fiscalización	11
Observaciones determinadas y acciones promovidas	11
Recuperaciones determinadas	11
Errores y Omisiones	11
Principales observaciones vinculadas con recuperaciones	11
Principales observaciones no relacionadas con recuperaciones	12
Evaluación del Control interno	12
Transparencia del ejercicio, destino y resultados en la gestión del programa	13
Dictamen de las auditorías	13
CAPÍTULO VI	15
Conclusiones	15
Anexos	17

PRESENTACIÓN

Este documento tiene como principal objetivo aportar elementos de análisis y evaluación que coadyuvaran en las estrategias gubernamentales, impulsarán y fortalecerán la gestión de este programa, para que los recursos federales que se le asignen sean utilizados eficientemente en cumplimiento de sus objetivos. Al respecto se presentan los principales hallazgos determinados en la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2012, así como una visión general de aspectos sustantivos de dicho programa.

En el primer capítulo, se describen los principales antecedentes del programa, las modificaciones que se realizaron a los recursos federales para ser transferidos a las entidades federativas, el objetivo, destino, cobertura, fórmula de distribución y proceso de gestión de los Apoyos Complementarios; así como la importancia financiera de los recursos del programa en el sector educativo en 2012.

A continuación se señalan la estrategia de fiscalización, el objetivo para la realización de las auditorías y sus criterios de selección; asimismo, se detallan los procedimientos de auditorías aplicados, el marco jurídico aplicable al programa y el fundamento establecido por la ASF para la fiscalización de los recursos del programa.

En el tercer capítulo, se describen los resultados específicos por tipo de auditoría directa, respecto a los alcances, sus observaciones formuladas y acciones promovidas, los principales resultados vinculados con y sin recuperaciones, que se refieren a hechos, evidencias o conclusiones que denotan alguna irregularidad o deficiencia; así como la evaluación del Control Interno, entre otros aspectos.

Finalmente, se presentan conclusiones sobre el programa y los resultados de su fiscalización.

CAPÍTULO I

Antecedentes

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Educación, los recursos del FAEB que otorga la Federación a los Estados tienen como destino la atención de necesidades de educación básica y normal.

Hasta el ejercicio presupuestal del 2007, el procedimiento para su distribución a las Entidades Federativas no contenía fórmula alguna; sin embargo, a mediados de septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas al artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo que se introdujo una fórmula y se ampliaron las variables y los ponderadores que se debían considerar para la distribución en FAEB a las Entidades Federativas.

El dictamen aprobado por el Senado de la República establecía la conveniencia de incluir y reconocer la heterogeneidad entre los Estados de la República en el costo de proveer el servicio educativo, por lo que dicho costo se recoge como una variable en la fórmula de distribución. Además, con estos ponderadores presentes en la Ley de Coordinación Fiscal se buscaba resarcir el sacrificio financiero que venían realizando algunos estados que aportaban un alto porcentaje de sus recursos propios al sistema educativo estatal y, por otro lado, crear un índice con la finalidad de mejorar la calidad educativa.

Sin embargo, la aplicación de la fórmula trajo consigo una distribución del FAEB que tiende a la regresividad, ya que al aplicarse en 20 Entidades Federativas, éstas vieron disminuidos sus recursos respecto al monto que les hubiera tocado con el procedimiento que se había aplicado hasta el 2007.

Para subsanar esta situación se estableció un fondo de previsión por 1,000.0 millones de pesos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, en el Anexo 23.A. Ampliaciones a Educación, dentro del Ramo 11, Educación Pública, denominado Fondo de Transición por entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

A partir de 2009 se vienen aprobando en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1,000.0 millones de pesos del Ramo 11, por concepto de “Apoyos complementarios para el FAEB”.

Aspectos Generales

Los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se tratan de recursos que se establecen en el Ramo 11 del PEF y se distribuyen a los Estados que resultan con menores recursos asignados mediante la aplicación de la fórmula prevista en la Ley de Coordinación Fiscal.

En virtud de lo anterior, se calcula la proporción en la que cada estado participa en el monto total de las diferencias antes descritas y la proporción o factor que resulte, se aplica al total de los apoyos, para definir la cantidad con la que se apoyará a cada estado. En tal razón, dentro de la asignación no participan los Estados que reciben mayores recursos con la aplicación de la fórmula. Los recursos transferidos tienen el carácter de subsidio.

El proceso de gestión de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal inicia con la determinación anual de los recursos del programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que la Secretaría de Educación Pública debe enterar mediante la firma de un Convenio de Coordinación con la entidad federativa.

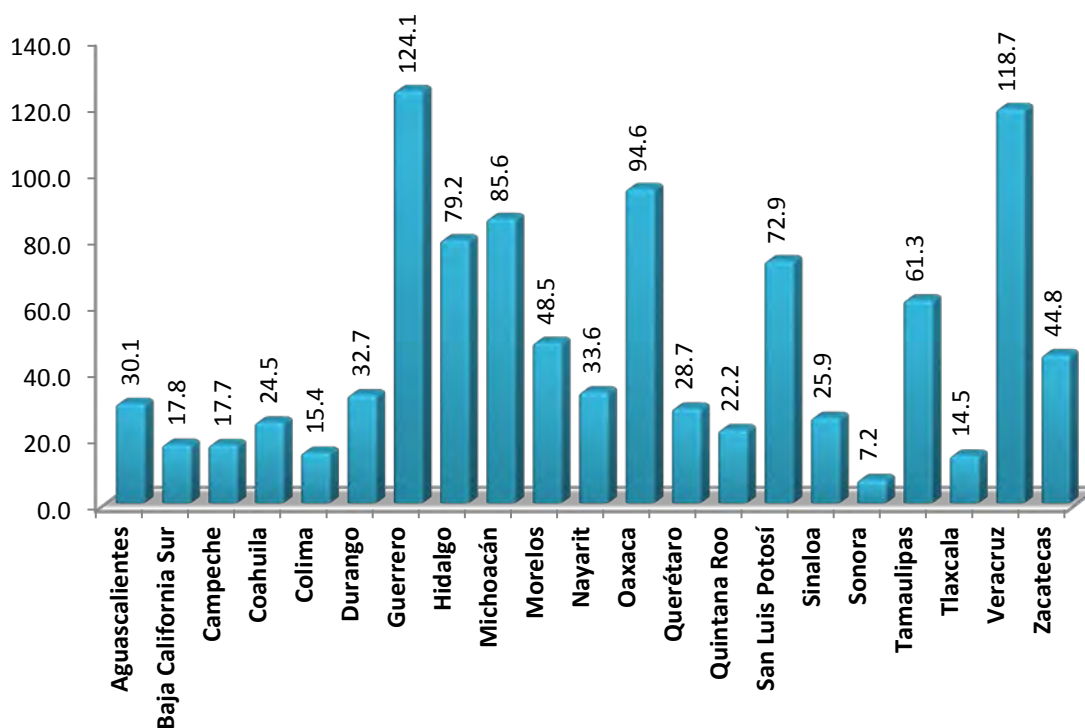
Las secretarías de finanzas o equivalentes reciben y transfieren los recursos del programa a los entes ejecutores para ser administrados, registrados y ejercidos, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los fines establecidos en la LCF y la Ley General de Educación.

Importancia del Programa en el Sector

En 2012, los gobiernos estatales recibieron 1,000.0 mdp de recursos federales por concepto de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, para atender con oportunidad las necesidades educativas de gasto corriente e inversión; que representa el 0.4% en relación con la asignación del FAEB en el Ramo General 33 (277,270.4 mdp).

El recurso del programa se distribuyó entre 21 entidades federativas; de ellas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz concentraron el 50.2% de lo asignado.

Distribución de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica 2012
Millones de Pesos



Fuente: Secretaría de Educación Pública.

CAPÍTULO II

Estrategia de Fiscalización

Para la Fiscalización de la Cuenta Pública Federal 2012, las auditorías a los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal fueron planeadas y realizadas a fin de contar con un mayor alcance en la revisión de los recursos y para verificar las acciones realizadas en apoyo de los subsistemas de educación básica de las entidades federativas; para lo cual, se realizaron 5 auditorías en los estados que recibieron los mayores montos de recursos.

Objetivo de las Auditorías

Fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a la entidad federativa, a través del programa Apoyos Complementarios para el FAEB, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Criterios de Selección

Las auditorías se seleccionaron con base en criterios generales y particulares de la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2012, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

Asimismo, se atendió la representatividad, trascendencia estratégica y cobertura en el ejercicio y aplicación de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Procedimientos de Auditoría

Los principales procedimientos de auditoría aplicados, con los cuales se determinaron los resultados y el dictamen correspondiente son los siguientes:

Evaluación del Control Interno

- Verificar los mecanismos de control que se tienen establecidos para el cumplimiento de los objetivos del Convenio de Coordinación.

Transferencia de Recursos y Rendimientos Financieros

- Comprobar que la entidad federativa abrió en una institución bancaria legalmente autorizada una cuenta productiva exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos que aporte la “SEP”.
- Verificar que la entidad federativa recibió, por conducto de la “SEP”, recursos presupuestales como complemento para cubrir con oportunidad las necesidades educativas de gasto corriente e inversión en el marco del programa “Apoyos complementarios para el FAEB”.
- Confirmar el importe de los intereses generados por los recursos presupuestales como complemento del programa “Apoyos complementarios para el FAEB”, y comprobar que

se destinaron exclusivamente a lo señalado en la cláusula primera del Convenio de Coordinación.

Gastos de Operación e Inversión

- Verificar que las erogaciones efectuadas por la entidad federativa con los recursos presupuestales como complemento del programa “Apoyos complementarios para el FAEB”, se destinaron exclusivamente para cubrir necesidades educativas de gasto corriente e inversión.

Transparencia en el Ejercicio de los Recursos

- Comprobar que la entidad federativa cumplió con el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones legales aplicables en la materia.
- Verificar que la entidad federativa remitió a la “SEP” los informes trimestrales relativos al destino y aplicación de los recursos y los productos financieros generados, así como un informe final al término de la vigencia del convenio.
- Confirmar que la entidad federativa remitió, a través del sistema de información establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el informe sobre el destino y resultados obtenidos de la aplicación de los recursos aportados por la “SEP”.

Marco Jurídico

La administración, ejercicio y aplicación de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas por medio de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se deberá realizar de conformidad con las disposiciones jurídicas que las sustentan, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Educación.
- Acuerdo numero 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.
- Convenios de Coordinación suscritos por la Secretaría de educación Pública (SEP) y las entidades federativas.
- Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones que derivaron de las auditorías practicadas encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto; fracción IV, párrafo primero, y párrafo penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32, 39, 49, fracciones I, II, III y IV; 55, 56 y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

CAPITULO III

AUDITORÍAS DIRECTAS

Número de Auditorías

La ASF realizó directamente 5 auditorías a los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, en los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz. (Cuadro 1)

Universo, Universo Seleccionado, Muestra y Alcance de la Fiscalización

Los recursos asignados durante 2012 a los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal ascendieron a 1,000.0 millones de pesos, de los cuales la Auditoría Superior de la Federación seleccionó un universo de 502.2 millones de pesos, que representan el 50.2% del total asignado, y fiscalizó una muestra de 461.2 millones de pesos, el 91.8% del universo seleccionado. (Cuadro 1).

Observaciones Determinadas y Acciones Promovidas

Con las revisiones practicadas directamente por la ASF se determinaron 24 observaciones, consideradas como resultados preliminares, es decir, un promedio aproximado de 5 por revisión. Las entidades fiscalizadas atendieron un número importante de observaciones antes del cierre de las auditorías y como resultado de este proceso quedaron pendientes de atender 12, lo que representa un promedio aproximado de 2 por auditoría. Para su atención se emitieron 12 acciones, de las cuales fueron: 6 Recomendaciones; 1 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 5 Pliegos de Observaciones. (Cuadro 2).

Recuperaciones Determinadas

Los recursos correspondientes a recuperaciones determinadas derivadas de las observaciones emitidas directamente por la ASF que fueron obtenidas en el transcurso de las revisiones y hasta antes de la elaboración de la versión final del informe de auditoría ascendieron a 23.1 miles de pesos, y 211.3 millones de pesos por recuperaciones por la aclaración o justificación de las entidades fiscalizadas.

Errores y Omisiones

Con motivo de la intervención de la ASF no se determinaron omisiones, errores numéricos y de cálculo, aplicación de criterios divergentes para el registro contable y presupuestal de las operaciones y diferencias entre las cifras del fondo reportadas en diversos informes.

Principales Observaciones Vinculadas con Recuperaciones

La Auditoría Superior de la Federación determinó, en las 5 entidades federativas examinadas, diversos resultados con observación que implican recuperaciones, como resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría considerados en la fiscalización de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (Cuadro 3), entre los que destacan los siguientes:

- En el estado de Veracruz se realizaron transferencias de recursos de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal hacia cuentas bancarias diferentes a las del programa, por 118.7 millones de

pesos, lo que representó el 56.2% del total de recuperaciones, de las cuales no se conoció la aplicación del recurso.

- El estado de Michoacán dejó de ejercer durante 2012 los recursos de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, los cuales tampoco reintegró en la TESOFE, por 85.6 millones de pesos que representaron el 40.6% del total de recuperaciones.
- El pago de gastos que no corresponden a los fines de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se presentó en los estados de Guerrero y Oaxaca, por 5.7 millones de pesos, el 2.7% de las recuperaciones.
- Mientras que el 0.7% de las recuperaciones se refieren a intereses generados por los recursos de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, que no fueron ejercidos durante 2012, ni reintegrados en la TESOFE.

Principales Observaciones no Relacionadas con Recuperaciones

Las observaciones que no se vinculan directamente con recuperaciones determinadas, pero denotan alguna insuficiencia, debilidad o deficiencia en los procesos administrativos y sistemas de control que afecta la calidad de la gestión del programa y sus resultados, son las siguientes:

- En los cinco estados revisados no se realizó la evaluación de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, con base en indicadores estratégicos y de gestión.
- Los estados de Guerrero e Hidalgo no abrieron una cuenta bancaria específica para la administración y ejercicio de los recursos e intereses generados por los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Evaluación del Control Interno

Se aplicaron cuestionarios de control interno a las 5 entidades federativas cuyos resultados fueron evaluados para determinar que existen estrategias y mecanismos de control sobre el comportamiento de las actividades que aseguran de manera razonable el cumplimiento de los objetivos de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la observancia de la normativa y la transparencia en su operación.

Los resultados de la evaluación se muestran a continuación:

Evaluación del Control Interno en 2012

Entidad		Resultados de la Evaluación
Mich.		Deficiente
Gro, Hgo y Ver.		Regular
Oax.		Satisfactorio

Fuente: Información obtenida en la Fiscalización de la Cuenta Pública 2012.

Transparencia del Ejercicio, Destino y Resultados en la Gestión del Programa

Las observaciones vinculadas con el cumplimiento en la entrega de los informes trimestrales e informe final sobre el destino y aplicación de los recursos de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, son las siguientes:

- Los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Veracruz no remitieron los informes trimestrales de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a la Secretaría de Educación Pública, ni tampoco el informe final al término de la vigencia del Convenio de Coordinación.
- El estado de Hidalgo no remitió, a través del sistema de información establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el informe sobre el destino y aplicación de los recursos aportados por la SEP correspondientes a los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- El estado de Oaxaca no publicó en sus órganos locales oficiales de difusión los informes a nivel formato único.

Dictamen de las Auditorías

Con base en los resultados y observaciones determinadas en las auditorías practicadas a los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la ASF emitió los dictámenes correspondientes, de los cuales se concluye que dos entidades tuvieron una opinión negativa, dos opiniones con salvedad y una opinión limpia.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

Con motivo de las auditorías practicadas por la ASF a los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal partiendo de la distribución de los recursos del programa, su transparencia y rendición de cuentas, los retos que enfrenta en su operación, la calidad de la información reportada sobre la gestión y desempeño de los recursos del programa, entre otros aspectos, se emiten las conclusiones siguientes:

- Los recursos asignados a las entidades federativas a través de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal no son suficientes para compensar la pérdida que tuvieron por los efectos de la aplicación de la fórmula del FAEB.
- Durante el periodo 2008 a 2012 el techo presupuestal asignado al programa se mantuvo de manera inercial en los 1,000.0 mdp, sin considerar las variaciones de recursos que se requerían realmente para subsanar las pérdidas por la aplicación de la fórmula del FAEB.
- Las ministraciones a las entidades federativas se realizan en el segundo semestre del ejercicio fiscal, lo que dificulta su programación y ejercicio.
- La distribución de los recursos del programa entre las entidades federativas que realiza la SEP no es suficientemente transparente, ya que no se hacen públicos los criterios, variables y elementos considerados para llevarla a cabo.
- La legislación federal que rige y regula el funcionamiento de los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Educación y Convenios de Coordinación) es ambigua y no permite efficientar su ejercicio.
- El control interno representa una herramienta que apoya la gestión de los fondos federales en las entidades fiscalizadas, ya que al detectarles debilidades u operaciones irregulares que los ubiquen en conductas fuera de la norma, pueden implementar acciones que eleven sus niveles de transparencia, control y rendición de cuentas.
- Se denotó falta de transparencia en la gestión del programa, principalmente porque los estados no remiten a la Secretaría de Educación Pública los informes trimestrales y el informe final al término de la vigencia del Convenio de Coordinación, lo que dificulta a la dependencia el poder realizar el análisis y las evaluaciones sobre el programa.

Con las modificaciones a la LCF que entran en vigor a partir de 2014 y que establecen la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), quedan sin efectos estos apoyos, por lo que no se formulan recomendaciones.

ANEXOS

CUADRO 1

APOYOS COMPLEMENTARIOS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL
UNIVERSO SELECCIONADO, MUESTRA AUDITADA, MONTO POR ACLARAR, RECUPERACIONES DETERMINADAS Y DICTAMEN
(Miles de pesos)

ENTIDAD FEDERATI VA	UNIVERSO SELECCIONADO	MUESTRA AUDITADA	%	RECUPERACIONES DETERMINADAS			OPINIÓN DEL DICTAMEN
				TOTAL	OPERADAS		
					APLICADAS	POR APLICAR ^{1/}	
Guerrero	124,100.0	124,100.0	100.0	0.0			LIMPIO
Hidalgo	79,200.0	49,833.8	62.9	161.4		161.4	CON SALVEDAD
Michoacá n	85,600.0	85,600.0	100.0	85,600.0		85,600.0	NEGATIVO
Oaxaca	94,600.0	82,969.5	87.7	5,523.1	23.1	5,500.0	CON SALVEDAD
Veracruz	118,700.0	118,700.0	100.0	120,087.5		120,087.5	NEGATIVO
TOTAL	502,200.0	461,203.3	91.8	211,372.0	23.1	0.0	211,348.9

FUENTE: Auditorías Practicadas por la ASF, Cuenta Pública 2012.

^{1/} Son recursos que fueron reintegrados en las cuentas bancarias correspondientes pero que está pendiente la comprobación de su aplicación en los fines establecidos por la normativa.

CUADRO 2

APOYOS COMPLEMENTARIOS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL
NÚMERO DE OBSERVACIONES Y ACCIONES PROMOVIDAS

ENTIDAD FEDERATIVA	OBSERVACIONES	ACCIONES PROMOVIDAS						TOTAL
		R	PEFCF	SA ^{1/}	PRAS	PO	DH	
Guerrero	0	0						0
Hidalgo	3	1			1	1		3
Michoacán	4	3				1		4
Oaxaca	1	0				1		1
Veracruz	4	2				2		4
TOTAL	12	6			1	5		12

FUENTE: Auditorías Practicadas por la ASF, Cuenta Pública 2012.

R= Recomendación; SA= Solicitud de Aclaración; PO= Pliego de Observación; PRAS= Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y PEFCF= Promoción para el Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

^{1/} Acciones que corresponden a recursos que están pendientes de aclararse; principalmente recursos no ejercidos.

CUADRO 3

**APOYOS COMPLEMENTARIOS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL
RECUPERACIONES DETERMINADAS POR CONCEPTO OBSERVADO
(Miles de pesos)**

Concepto Observado	Guerrero	Hidalgo	Michoacán	Oaxaca	Veracruz	Total
Gastos no afines a los objetivos de los Apoyos Complementarios para el FAEB.	161.4	0.0	0.0	5,500.0	0.0	5,661.4
No se ejercieron durante el 2012 los Apoyos Complementarios a los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, ni fueron reintegrados en la TESOFE.	0.0	0.0	85,600.0	0.0	118,700.0	204,300.0
Intereses generados por los recursos del programa no ejercidos en 2012 ni reintegrados en la TESOFE.	0.0	0.0	0.0	23.1	1387.5	1,410.6
TOTAL	161.4	0.0	85,600.0	5,523.1	120,087.5	211,372.0

FUENTE: Auditorías Practicadas por la ASF, Cuenta Pública 2012.