ASF Auditoría Superior de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS

DIAGNÓSTICO SOBRE LA OPACIDAD EN EL GASTO FEDERALIZADO

Versión Ejecutiva

JUNIO 2013

ÍNDICE

	Página
Siglas, Acrónimos y Términos	5
Presentación	9
Introducción	10
I. El Gasto Federalizado. Importancia Estratégica y Financiera	11
II. Marco Jurídico para la Transparencia del Gasto Federalizado	12
III. Opacidad en el Gasto Federalizado. Una Visión Integral	15
IV. Principales Áreas de Mejora en la Transparencia de la Gestión de los Fondos y Programas	20
1. FAEB	20
2. FASSA	26
3. FISE	31
4. FISM	35
5. FORTAMUN-DF	40
6. FAM	44
7. FAETA	48
8. FASP	52
9. FAFEF	57
10. SEGURO POPULAR	61
11. SUBSEMUN	66
V. Contabilidad Gubernamental. Avances y Áreas de Mejora	72
VI. Conclusiones y Recomendaciones	74

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS

SIGLAS	DEFINICIÓN
ACG	Armonización Contable Gubernamental
AETIDM	Análisis de Estacionalidad Trimestral de la Incidencia Delictiva Municipal
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ASE	Aportación Solidaria Estatal
ASf	Aportación Solidaria Federal
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CDM	Consejo de Desarrollo Social Municipal
CEAC	Consejos Estatales de Armonización Contable Gubernamental
CF	Cuota Familiar
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADE	Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal
COPLADEMUN	Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CURP	Clave Única de Registro de Población
CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
CP	Cuenta Pública
CS	Cuota Social
DIF	Desarrollo Integral para la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFSL	Entidad(es) de Fiscalización Superior de la(s) Legislatura(s) Local(es)
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal

SIGLAS	DEFINICIÓN
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FPP	Fondo de Previsión Presupuestal
FPGC	Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos
FSPSS	Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud
GF	Gasto Federalizado
IEEA	Institutos Estatales para la Educación de los Adultos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEA	Instituto para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INGTOPER	Ingreso Total por Persona
INGTRHOG	Ingreso del Trabajo por Hogar
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LAS	Ley de Asistencia Social
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGE	Ley General de Educación
LGS	Ley General de Salud
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PRODIM	Programa de Desarrollo Institucional Municipal
REPSS	Régimen Estatal de Protección Social en Salud
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RFP	Recaudación Federal Participable
RLGSMPSS	Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECTUR	Secretaría de Turismo

SIGLAS	DEFINICIÓN
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDIF	Sistemas Estatales del DIF
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SMDIF	Sistemas Municipales del DIF
SNDIF	Sistema Nacional del DIF
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFU	Sistema del Formato Único
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSA	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
SSyE	Sistema de Seguimiento y Evaluación
SUBSEMUN	Subsidio a los Municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la Seguridad Pública en sus Demarcaciones Territoriales
TESOFE	Tesorería de la Federación

PRESENTACIÓN

El decreto modificatorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), publicado el 12 de noviembre de 2012, en su artículo Octavo Transitorio dispone que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) enviará a las comisiones de Hacienda del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como a las comisiones de la Función Pública, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Vigilancia de la Cámara de Diputados en un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor de ese decreto, un diagnóstico de las áreas de opacidad en la ejecución del gasto federalizado y una propuesta de modificación del marco jurídico para transparentar aún más el ejercicio de dicho gasto y mejorar sus resultados.

Con ese fin, la ASF formuló el diagnóstico correspondiente, del cual el presente documento es una versión ejecutiva. El estudio se basó fundamentalmente en la experiencia de fiscalización de la institución, respecto de los fondos y programas financiados con el gasto federalizado. Se solicitó asimismo, información a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), a las dependencias ejecutoras de los fondos y programas en los estados y a un conjunto de municipios. Igualmente, se realizaron reuniones con las dependencias y organismos federales coordinadores de los fondos y programas.

El estudio incluye los fondos y programas auditados con una mayor recurrencia, cobertura geográfica y alcance, a saber: los fondos del Ramo General 33, así como el Seguro Popular y el SUBSEMUN, los cuales en 2011 significaron el 68.7% del gasto federalizado programable o transferencias condicionadas, y en 2012, el 67.0%.

Un principio que orienta las actividades de la ASF es el de la proactividad, que consiste en apoyar mediante los productos de su trabajo el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública.

El documento elaborado cumple la disposición de referencia, y busca coadyuvar a una gestión más eficiente y transparente del gasto federalizado, con el fin de apoyar su mejor desarrollo y el logro de mayores beneficios para la población de las entidades federativas y municipios.

INTRODUCCIÓN

El resumen ejecutivo del diagnóstico, al igual que el documento en su versión amplia, se integra de seis capítulos:

En el capítulo I "Gasto Federalizado: Importancia Estratégica y Financiera", se presenta la información más sustantiva sobre la estructura de este gasto y su importancia relativa en el gasto público federal y el de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del país.

El capítulo II "Marco Jurídico para la Transparencia del Gasto Federalizado" presenta el marco normativo que regula la gestión y resultados del gasto federalizado, vinculado con su transparencia y rendición de cuentas.

Una visión sintética e integral de las insuficiencias más significativas en la transparencia de la gestión y resultados de ese gasto se presenta en el capítulo III, denominado "Opacidad en el Gasto Federalizado: Una Visión Integral".

El capítulo IV "Principales Áreas de Mejora en la Transparencia de la Gestión de los Fondos y Programas", presenta para cada fondo y programa sus áreas y elementos de opacidad más significativos, con un enfoque de proceso.

En el capítulo V "Contabilidad Gubernamental. Avances y Áreas de Mejora", se proporciona un panorama general sobre el avance en la implementación de las disposiciones de la LGCG por las entidades federativas y municipios. Se formulan, igualmente, propuestas de mejora de la LGCG, con el fin de coadyuvar a la transparencia de la gestión y mejorar los resultados del gasto federalizado.

El capítulo VI "Conclusiones y Recomendaciones", contiene los elementos concluyentes y propositivos más fundamentales respecto de la temática abordada en el documento.

I.EL GASTO FEDERALIZADO. IMPORTANCIA ESTRATÉGICA Y FINANCIERA

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios o gasto federalizado son la fuente principal de ingresos de estos órdenes de gobierno y son fundamentales para financiar sus estrategias y programas de desarrollo. Para los gobiernos de los estados significan en promedio el 90% de sus ingresos totales y para los municipios alrededor del 65%, aunque en los rurales y marginados supera el 90%.

El gasto federalizado lo integran dos componentes: las participaciones federales o gasto federalizado no programable y las transferencias condicionadas o gasto federalizado programable. En el lapso 2000-2012, el gasto federalizado ascendió a 13,269.9 mmdp, a precios de 2012, de los cuales el 58.8% correspondió al gasto federalizado programable (7,806.7 mmdp) que tuvo una tasa media de crecimiento (TMCA) del 5.8%; a su vez, las participaciones federales representaron el 41.2%, con una TMCA del 3.1%, su asignación en ese lapso fue de 5,463.2 mmdp.

En el periodo 2000-2012, el gasto federalizado programable significó el 19.4% del gasto neto total y el 25.6% del gasto federal programable total. Se compone de recursos condicionados al cumplimiento de objetivos establecidos en su normativa y es transferido mediante Aportaciones Federales (Ramo General 33), Subsidios y, Convenios de Descentralización y de Reasignación.

En 2012 el gasto federalizado programable ascendió a 850,222.2 mdp, de los cuales el 58.9% correspondió a las aportaciones federales del Ramo General 33; el 22.4% a convenios de descentralización; el 14.4% a los subsidios (7.9% del Seguro Popular y 6.5% de los fondos y programas del Ramo General 23); 4.0% al Ramo General 25 y el 0.3% a los convenios de reasignación.

Las aportaciones federales a entidades federativas y municipios son la principal fuente de financiamiento de las transferencias condicionadas, y a su interior destaca el FAEB por su monto, ya que en 2012 significó el 55.4% del Ramo General 33, el 32.6% de las transferencias condicionadas y 20.6% del gasto federalizado total. El FASSA es el segundo fondo más importante del Ramo General 33, en 2012 representó el 13.3%; seguido del FORTAMUN-DF con el 10.1%; el FISM, 8.7%; el FAFEF, 5.5%; el FAM, 3.2%; el FASP, 1.5%; el FISE, 1.2%, y el FAETA, 1.1%.

Otra vía de transferencia del gasto federalizado son los convenios de reasignación y de descentralización, celebrados por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos de las entidades federativas. En 2012 se transfirieron 190,104.2 mdp mediante convenios de descentralización y representaron el 22.4% del gasto federalizado. Los convenios de reasignación tuvieron una asignación de 2,722.2 mdp.

Una modalidad adicional de transferencia de recursos son los subsidios del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, que en 2012 ascendieron a 55,618.3 mdp.

II.MARCO JURÍDICO PARA LA TRANSPARENCIA DEL GASTO FEDERALIZADO

En los últimos años se ha avanzado de manera importante en la conformación de un marco jurídico para impulsar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión y resultados de los recursos públicos, entre ellos, del gasto federalizado; actualmente existen elementos suficientes para permitir un nivel significativo de transparencia en el ejercicio y resultados de ese gasto.

No obstante, la acentuada inobservancia de las disposiciones en esta materia, provoca opacidad en la gestión de los recursos públicos, que contrasta con las exigencias de la sociedad en este sentido. El marco normativo del gasto federalizado, particularmente en relación con su transparencia y rendición de cuentas, ha sido modificado en los últimos años y se conforma fundamentalmente de las normas siguientes:

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En mayo de 2008, se reformó su artículo 134 que establece que los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, institucionaliza la evaluación como una práctica gubernamental para conocer los resultados e impactos de los recursos públicos, que es un elemento fundamental para su gestión transparente.

El artículo 73, fracción XXVIII, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial en todo el país. Al amparo de esta disposición se emitió la LGCG.

B. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

En su artículo 111 prevé el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño. Además, su artículo 85 establece para las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal la obligación de evaluar el desempeño de los recursos federales ejercidos, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

La LFPRH mandata que las entidades federativas (los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por medio de éstas) deberán informar a la SHCP, mediante el sistema y los lineamientos que establezca la misma secretaría, sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos federales que les sean transferidos.

C. Ley de Coordinación Fiscal

El artículo 48 de esta ley dispone que los estados, el Distrito Federal, los municipios y demarcaciones territoriales cumplan con los informes que mandata la LFPRH en lo que se refiere a las aportaciones federales del Ramo General 33 y a la difusión de los mismos en sus medios

oficiales. Igualmente, en su artículo 49, fracción V, dispone que evalúen su aplicación con base en indicadores, mediante instancias técnicas independientes.

Asimismo, en los casos específicos del FAIS, en sus dos vertientes FISE y FISM, y del FORTAMUN-DF, establece la obligación para los estados, municipios y demarcaciones territoriales, en su caso, de dar a conocer a los habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios y, al final, los resultados alcanzados.

D. Ley General de Contabilidad Gubernamental

Esta ley se publicó en diciembre de 2008 para normar la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos y su armonización. En noviembre de 2012 se le adicionó el Título V, con elementos en materia de transparencia y difusión, con lo que se institucionalizó la obligación de informar sobre diversos aspectos que se mandataban en el PEF; además, se incorporaron otras disposiciones relevantes para avanzar en la suficiencia de un marco jurídico que permita lograr un proceso transparente en el ejercicio y resultados de los recursos públicos, principalmente los transferidos a las entidades federativas y municipios.

E. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño

El 31 de marzo de 2008 la SHCP emitió este acuerdo en el que se establecen las disposiciones generales y específicas para la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

F. Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33

Estos lineamientos se publicaron por la SHCP el 25 de abril de 2013 y establecen la mecánica para atender las disposiciones sobre la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos, así como los Indicadores de Desempeño.

Con la entrada en vigor de éstos lineamientos, el primer día hábil de mayo de 2013, se abrogan los "Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios", publicados el 21 de enero de 2008 y los "Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas", publicados en el DOF, el 25 de febrero de 2008.

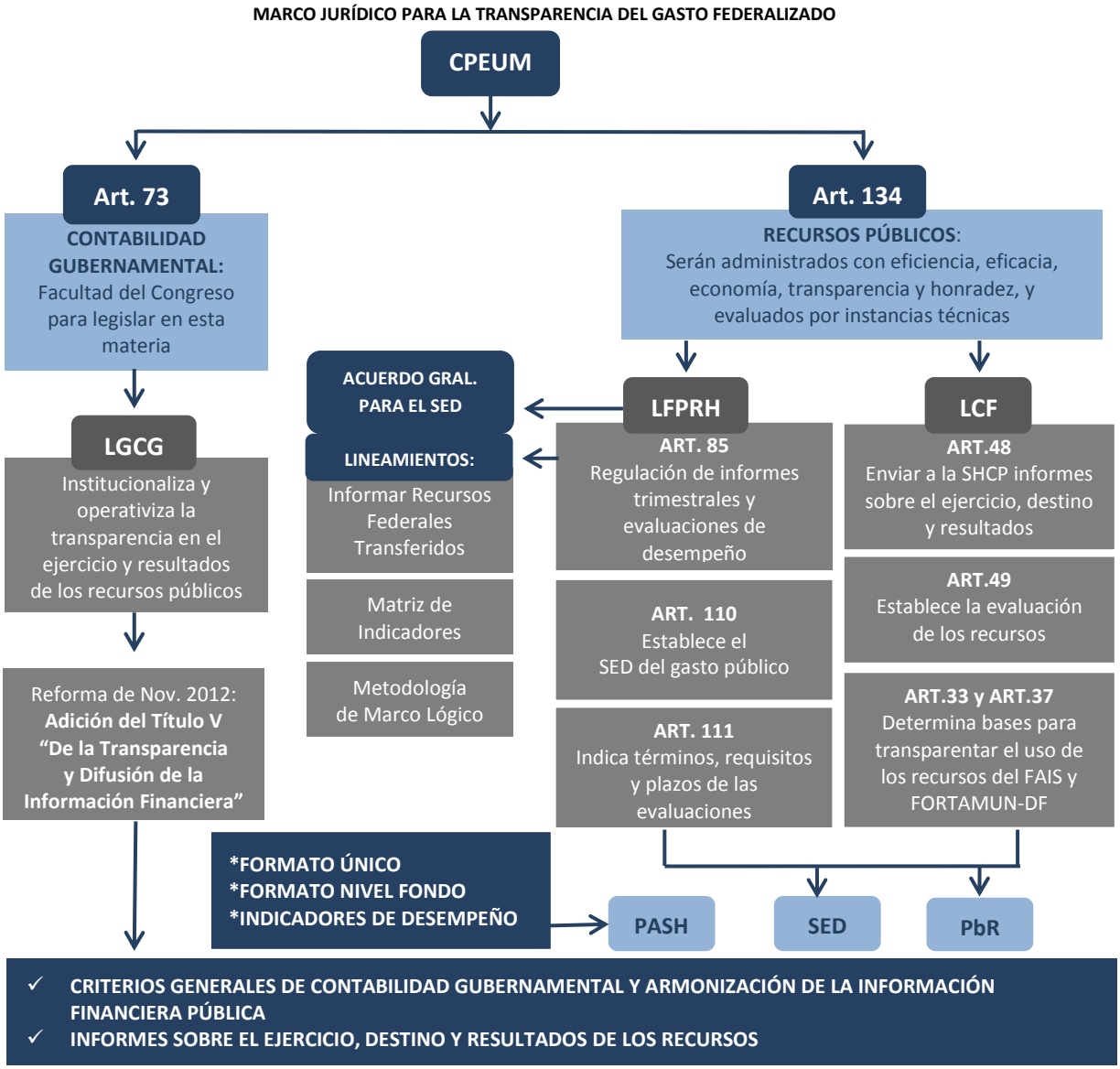
G. Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2013

La SHCP publicó estos lineamientos, que entraron en vigor el 11 de febrero de 2013, con el objetivo de regular el proceso de revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para

Resultados, la validación de sus indicadores estratégicos y de gestión, el registro del calendario y los avances en el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondientes a los recursos de los programas presupuestarios previstos en el PEF 2013.

H. Lineamientos para la construcción y diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico

Se publicaron el 16 de mayo de 2013, para normar la generación, homologación, estandarización, actualización y publicación de los Indicadores de Desempeño de los programas operados por los entes públicos para cumplir con lo señalado por la LGCG.



III. OPACIDAD EN EL GASTO FEDERALIZADO. UNA VISIÓN INTEGRAL

Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios: elementos de opacidad desde su origen

Las aportaciones federales fueron ubicadas en la LCF, no obstante que su naturaleza es diferente de los recursos considerados en ese ordenamiento jurídico, lo cual constituyó de origen un elemento de opacidad pues dio lugar a que dichas aportaciones se consideraran como recursos propios, aunque realmente no lo son, ya que su uso está condicionado.

Marco normativo de la gestión del gasto federalizado, genérico, insuficiente y desactualizado

El marco normativo que regula la gestión del gasto federalizado es genérico, ambiguo e insuficiente en algunos aspectos sustantivos, además está disperso en diversos ordenamientos; el capítulo V de la LCF que norma las aportaciones federales no ha sido revisado y modificado en su caso con la profundidad necesaria desde su creación en 1998, por lo que varias de sus disposiciones no se corresponden con las circunstancias actuales de las entidades federativas y municipios, así como de los fondos.

A. Asignación de recursos. Del nivel federal al estatal

1.- Falta de mecanismos explícitos para la distribución de los recursos

Esta insuficiencia se presenta en el caso del FAM y FAETA, para los que no existe un mecanismo o fórmula explícita que sustente la distribución transparente de los recursos o éste no se ha hecho público, ni es de conocimiento pleno por las entidades federativas.

2.-Insuficiente transparencia en la definición o aplicación de la fórmula o el mecanismo de distribución de los recursos

Esta insuficiencia se registra en los fondos siguientes: FAEB, FASSA, FASP y Seguro Popular. La fórmula de distribución no se aplica en los términos definidos (FAEB y FASSA) o la información que sustenta la aplicación no es pública para verificar la aplicación correcta de la fórmula respectiva o está desactualizada (FASP y Seguro Popular); asimismo, las entidades federativas no conocen plenamente, en la mayoría de los casos, el proceso detallado de aplicación de las fórmulas, no sólo de esos fondos y programas, sino en general de todos los que integran el gasto federalizado.

B. Distribución de recursos a los municipios y demarcaciones territoriales (FISM, FORTAMUN-DF y SUBSEMUN)

El FISM y el FORTAMUN-DF, ambos del Ramo General 33, y el SUBSEMUN, que es un subsidio del Ramo 04 Gobernación, son las principales fuentes de recursos federales operados por los gobiernos municipales; observan problemas de transparencia en su proceso de distribución.

En el caso del FISM, diversas entidades federativas no publican en su periódico oficial, o lo hacen con insuficiencias, la fórmula de distribución y los componentes de su metodología, por lo que los municipios están limitados para verificar que los montos asignados son los que les corresponden.

En ambos fondos, la mayoría de los municipios carecen de las capacidades técnicas para verificar la veracidad del proceso distributivo; además, las entidades federativas no publican la información que sirve de base para la aplicación de las fórmulas de distribución.

En lo que corresponde al SUBSEMUN, no se publican por el SESNSP los criterios, ni la fórmula utilizada para su distribución entre los municipios y demarcaciones territoriales.

C. Modalidad de Registro en la Cuenta Pública Federal, de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas y Municipios

Una vez ministrados los recursos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en estos últimos casos por conducto de las primeras, para la Federación dichos recursos se consideran devengados, ejercidos y pagados.

Lo anterior no significa que los recursos estén ejercidos efectivamente por los gobiernos locales, ya que existen subejercicios significativos y recurrentes en algunos fondos y programas; por ejemplo, en 2011, en el FISE, al 31 de diciembre de ese año, no se ejerció el 43.3% respecto de su importe asignado, en el FASP el 40.3%, en el FAM el 38.5% y en el Seguro Popular el 30.4%. Aunque la norma establece que las entidades federativas y municipios informen sobre los subejercicios, no se atiende plenamente esta disposición; el desconocimiento del ejercicio efectivo del gasto federalizado constituye un significativo espacio de opacidad en la gestión de estos recursos.

D. Control Interno

Un aspecto que incide de manera fundamental en la calidad y transparencia de la gestión y resultados de los fondos y programas del gasto federalizado son las debilidades en los sistemas de control interno de las entidades federativas y municipios, acentuados de manera significativa en el caso de los municipios, si bien no exclusivas de éstos.

Las insuficiencias en el control interno favorecen el desarrollo de prácticas que propician ámbitos de opacidad en la gestión de los fondos y programas, por lo que su atención es esencial para alcanzar gestiones más eficientes, transparentes y sujetas a procesos efectivos de rendición de cuentas.

E. Transferencia y Recepción de los Recursos de los Fondos y Programas

Para la administración de los recursos federales transferidos, la normativa establece que se debe disponer de una cuenta bancaria única y específica para cada fondo o programa y sus rendimientos financieros; no obstante, la ASF ha detectado con frecuencia el incumplimiento de esta disposición, lo que genera la mezcla de recursos de diferentes fuentes, así como dificultades para su identificación y fiscalización.

Al respecto, en la revisión de la Cuenta Pública 2011 se encontró que no se dispuso de una cuenta exclusiva en 10 entidades en el caso del FAEB; en 15 en el caso de FASSA; 11 en el FASP, y 14 en el caso del Seguro Popular, entre otros.

F. Ejercicio de los Recursos

Un área crítica en la transparencia de la gestión del gasto federalizado se deriva del elevado y recurrente subejercicio, problema que es generado por múltiples factores, como el retraso en la suscripción de los convenios o anexos que son una condición para la ministración o ejercicio de los recursos en algunos fondos y programas (FASP y Seguro Popular); la inexistencia de un calendario de ministración (Seguro Popular y SUBSEMUN) o la falta de oportunidad en su publicación (FAM en su componente de infraestructura educativa); y en el caso del FISM, principalmente por las debilidades en las capacidades técnicas y administrativas de los municipios.

Otro ámbito de insuficiente transparencia es la licitación, adjudicación y contratación de las obras y acciones. En el contexto del gasto federalizado, es mayoritaria la proporción de concursos por invitación restringida y las adjudicaciones directas, los cuales se realizan en un proceso que no es plenamente transparente. Un aspecto crítico es el elevado número de convenios modificatorios a los contratos, así como la aplicación inadecuada de las penas convencionales.

Cabe mencionar que las leyes de obra pública y adquisiciones de las entidades federativas no están actualizadas en algunos aspectos; observan algunas diferencias con la normativa federal, y favorecen, en ciertos aspectos, procesos de adjudicación no transparentes.

G. Registros Contables y Presupuestarios

La LGCG es un ordenamiento para coadyuvar, entre otros fines fundamentales, a impulsar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, entre ellos el gasto federalizado. Sin embargo, aunque existen avances en su implantación, todavía no son suficientes, lo que limita alcanzar los impactos previstos en la transparencia de la gestión y resultados de los recursos federales transferidos.

H. Participación Social

La participación social en la gestión, seguimiento y evaluación de los programas públicos constituye el medio más relevante para hacer transparentes su manejo y resultados, así como para apoyar un proceso efectivo de rendición de cuentas. Al respecto, existe un marco jurídico que apoya el desarrollo de ese proceso participativo, constituido por las leyes en materia de planeación, desarrollo social, salud y educación, entre otras, y sus equivalentes en las entidades federativas. Sin embargo, la inobservancia de sus disposiciones limita lograr el alcance necesario.

I. Entrega de Informes e Indicadores sobre el Ejercicio, Destino y Resultados del Fondo. Evaluación de los Resultados de los Fondos y Programas

A partir de 2007, la LFPRH y la LCF, así como de 2012 la LGCG disponen que los ejecutores de recursos públicos informen a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales que les fueron transferidos; para ello se implementó un sistema electrónico definido y controlado por la SHCP. Desde su inicio incluyó el Formato Único en donde se desglosa en forma pormenorizada (por proyecto y acción) el ejercicio de los recursos; en 2009 se incorporó el Formato Nivel Fondo, en el que se presenta la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y los erogados; asimismo, se incorporaron al sistema los Indicadores de Desempeño.

No obstante, la entrega de la información registra irregularidades y con frecuencia la calidad es deficiente; estos problemas son particularmente críticos en el caso de los municipios.

Respecto de los Indicadores de Desempeño, hasta 2012 sólo se diseñaron los correspondientes a los fondos de aportaciones del Ramo General 33; en 2013 el SESNSP emitió 9 indicadores para el SUBSEMUN. Sin embargo, no se han definido para el resto de los fondos y programas del gasto federalizado, entre ellos los del Seguro Popular.

Los informes trimestrales y los indicadores generalmente no son publicados en las páginas de internet u otros medios locales oficiales de difusión de las entidades federativas y municipios.

La falta de entrega de la información anterior o su deficiente calidad no debe verse sólo como el incumplimiento de una disposición administrativa; por el contrario, esas insuficiencias tienen significativas implicaciones para el conocimiento de los resultados e impactos de los fondos y programas, así como para la toma de decisiones correlativas a éstos.

En ese sentido, los Indicadores de Desempeño se han considerado por las entidades federativas y municipios esencialmente como un requisito administrativo y no como un instrumento de planeación y evaluación. Asimismo, algunos presentan limitaciones en su diseño para evaluar el impacto y resultados de los fondos y programas, con el alcance necesario, a efecto de apoyar su desarrollo y fortalecimiento.

Una de las reformas constitucionales relevantes para fortalecer la eficiencia y transparencia de los recursos públicos fueron las modificaciones al artículo 134, para que los resultados de su ejercicio sean evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal. En el caso de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios no se ha cumplido esta estratégica disposición, ya que en general no se realizan las evaluaciones. En la mayoría de las entidades federativas no se ha constituido la instancia técnica de evaluación que prevé la normativa.

En el contexto anterior, la estrategia del PbR presenta un reducido avance en el gasto federalizado, ya que en general los recursos se asignan a las entidades federativas sin considerarse los resultados alcanzados.

La SHCP inició en el presente ejercicio, 2013, una vigorosa estrategia para impulsar la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos, así como los Indicadores de Desempeño y la realización de las evaluaciones previstas por la normativa. En tal sentido, actualizó y mejoró los documentos metodológicos correspondientes y el sistema electrónico de registro (PASH); igualmente, ha fortalecido la coordinación con las dependencias y organismos federales responsables de los fondos y programas, y realizado acciones de capacitación para las entidades federativas. Debe destacarse que la modalidad de registro prevista en el nuevo sistema es en los términos establecidos por la LGCG, lo que permitirá avanzar en la implementación de las disposiciones de este ordenamiento.

Para alcanzar los objetivos previstos al respecto será necesario un seguimiento sistemático a la entrega de los informes e indicadores, así como a su calidad y una acción fortalecida en materia de asistencia y capacitación a las entidades federativas y, sobre todo, a los municipios.

IV. PRINCIPALES ÁREAS DE MEJORA EN LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN DE LOS FONDOS Y PROGRAMAS

1. FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)

El FAEB surge en 1998 para dar soporte a la federalización (desconcentración) educativa. Es el fondo más importante del Ramo General 33; en el lapso de 1998 a 2011 representó el 58.6% de este ramo. En el ciclo escolar 2011-2012 el fondo financió en el sistema público de educación básica el 64.9% de los docentes, el 60.3% de los planteles y el 66.6% de la matrícula.

Sin menoscabar su trascendencia en el financiamiento de la educación básica nacional, el FAEB presenta áreas de mejora en la transparencia de su gestión.

Asignación de los recursos:

Hasta 2007 los recursos del FAEB se distribuían de manera inercial con base en el registro común de escuelas, plantilla de personal, recursos transferidos en el año inmediato anterior y las ampliaciones presupuestarias; con la reforma del artículo 27 de la LCF, en 2007 se determinó una nueva fórmula que pondera la matrícula pública con el 50.0%; el rezago en el gasto federal por alumno 20.0%; el gasto estatal en educación 20.0% y el índice en la calidad educativa 10.0%; no obstante, este índice aún no se ha definido y su ponderación se adiciona a la matrícula, que adquiere un peso del 60.0%; asimismo, para la variable de matrícula se considera la matrícula pública de educación básica y no sólo la del sistema federalizado, lo que beneficia a los estados que disponen de un sistema educativo propio y más grande.

La fórmula prevé que se garantice al menos el monto del ejercicio previo y los criterios de distribución sólo aplican para el incremento presupuestal del fondo; sin embargo, el monto base garantizado que se utiliza para la distribución es el asignado inicialmente en el ejercicio anterior y no el modificado que considera las ampliaciones presupuestales derivadas de los incrementos salariales, lo que impacta negativamente en la finanzas de las entidades federativas, ya que la mayoría presenta una asignación inferior al importe que corresponde al presupuesto modificado del ejercicio anterior.

El componente de gasto estatal pretende ser un factor de estímulo a las entidades federativas para incrementar el gasto estatal en educación; sin embargo, la debilidad de sus finanzas limita que algunas entidades puedan destinar recursos a este sector; esta situación genera disparidades que se han traducido en entidades federativas ganadoras y perdedoras por el efecto de la fórmula.

Para compensar parcialmente las pérdidas de las entidades federativas, a partir de 2009 se aprobaron 1,000 millones de pesos del Ramo 11, por concepto de “Apoyos complementarios para el FAEB”. Su distribución se basa en la proporción en la que cada estado participa en las pérdidas registradas; no obstante, este proceso no es cabalmente transparente, ya que los criterios de

distribución no son descritos con suficiencia; la mayoría de las entidades manifestaron desconocerlos.

Un elemento contextual importante de las insuficiencias en la asignación de los recursos entre las entidades federativas es que no se conoce o no es pública la información sobre el costo actual del sistema federalizado de educación básica, ya que no existen o no son públicos, estudios realizados conjuntamente por la Federación y las entidades federativas sobre esta materia.

Transferencia de los recursos:

En la revisión de la CP 2011, en 10 entidades federativas las secretarías de finanzas no dispusieron de una cuenta bancaria específica para la administración del FAEB, lo que dificulta el control de los recursos correspondientes. Tampoco los órganos ejecutores disponen de cuentas bancarias específicas para recibir los recursos del fondo o los manejan en cuentas que incorporan también otro tipo de recursos. Esta ha sido una situación recurrente en la gestión del fondo.

En ocasiones las secretarías de finanzas estatales no transfieren los recursos de manera ágil a los entes ejecutores o no los transfieren, lo que se traduce en retrasos en el ejercicio o en recursos cuyo destino se desconoce. Cuando los recursos del fondo son ejercidos por las secretarías de finanzas, existe un riesgo para su manejo transparente, debido a los significativos compromisos financieros que dichas secretarías deben de atender; en tal sentido, las transferencias temporales de recursos del fondo a otros fines tienen cierta frecuencia. En 2011 en 13 entidades federativas los recursos fueron ejercidos total o parcialmente por esas secretarías.

Destino de los recursos:

La normativa del FAEB no define los casos en que se puede financiar la nómina estatal o las condiciones bajo las cuales se pueden ejercer recursos en infraestructura educativa y las características de este tipo de obras, entre otros. Asimismo, existe imprecisión respecto de los rubros en los que se pueden aplicar los recursos del fondo y la interpretación inadecuada de algunos aspectos de la normativa por las entidades federativas, por lo que se pagan gastos que no se corresponden con los objetivos de fondo.

Comisionados al sindicato y a otras dependencias:

Existe personal comisionado al sindicato y a otras dependencias; en el caso de los primeros, no existe certeza del número de personal comisionado a las secciones sindicales. En 2011, la ASF determinó que había 6,402 comisionados al sindicato con oficio de comisión y 666 trabajadores comisionados a otras dependencias. Asimismo, se determinaron diferencias entre las cifras del personal comisionado que se reporta en el portal de internet de la SEP, con los empleados comisionados registrados en la nómina de 24 entidades federativas, por 899 trabajadores.

Igualmente, hay trabajadores adscritos a centros de trabajo "AGS" y "AGD", que son una modalidad de registro con los que se identifica a los trabajadores que están comisionados al sindicato y a otras dependencias, pero las entidades federativas los utilizan para registrar cualquier tipo de situación de los trabajadores, lo que afecta la veracidad de la información.

Compensaciones, bonos o estímulos especiales:

Las negociaciones contractuales entre los gobiernos estatales y el sindicato provocan el otorgamiento de prestaciones no apoyadas presupuestalmente por el gobierno federal, lo que obliga a los estados, en diversos casos, a su pago indebido con los recursos del FAEB, por su debilidad financiera. Dichas prestaciones difieren entre las entidades federativas y no son públicas; además, se desconocen los términos en los que se acuerdan y su justificación.

Con la aplicación de la nueva fórmula de distribución de los recursos del fondo y la existencia de estados perdedores en la asignación, las entidades federativas tienen limitaciones para financiar esas negociaciones sindicales.

Trabajadores no localizados en los centros de trabajo:

Existen inconsistencias entre los registros del personal adscrito a cada centro de trabajo del sistema federalizado y los que laboran efectivamente en los mismos; esta es una situación recurrente; en frecuentes ocasiones el problema se deriva de la falta de actualización de los registros respectivos. En la revisión de la Cuenta Pública 2011 no se localizó en sus centros de trabajo al 2.6% del personal de los centros revisados.

Registros contables y presupuestarios:

Las operaciones se registran generalmente junto con las del sistema educativo estatal, por lo que se dificulta la identificación de los recursos federales, así como su fiscalización.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; difusión de los mismos entre la población. Entrega de los informes trimestrales a la SEP:

La entrega de la información a la SHCP y su calidad han tenido recurrentes insuficiencias. Al cuarto trimestre de 2012 cuatro entidades no reportaron el Formato Único, ocho no lo hicieron con el de Nivel Fondo y seis no informaron sobre los Indicadores de Desempeño. En la revisión de la CP 2011, se encontró que en 23 entidades federativas la calidad de la información proporcionada en los informes trimestrales no coincidía con la de sus registros contables; adicionalmente, en nueve entidades federativas los informes trimestrales no fueron publicados en sus páginas de internet u otros medios locales oficiales de difusión, para disposición de la población.

Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

A partir de 2009 se implementaron tres indicadores para evaluar el FAEB, los cuales presentaban insuficiencias en su diseño y alcance. En 2013 se formularon nuevos indicadores, con lo que se pasó de tres a siete; no obstante, registran todavía áreas de mejora, las cuales se presentan en la versión amplia de este documento.

Cumplimiento de las disposiciones del PEF:

La entrega de la información a la SEP, por las entidades federativas, para atender las disposiciones del PEF de los ejercicios 2009 a 2012, ha sido insuficiente; en 2012, sólo cuatro entidades entregaron toda la información en los cuatro trimestres; además, existen divergencias entre la información que publica la SEP y la proporcionada por las entidades federativas. Actualmente no se puede precisar con certeza el número de docentes del sistema federalizado que labora en las entidades federativas, ni las funciones que realizan; particularmente, la falta de estadísticas del personal que se encuentra frente a grupo es una insuficiencia importante, que limita la definición de estrategias para hacer más eficiente el aprovechamiento del personal docente.

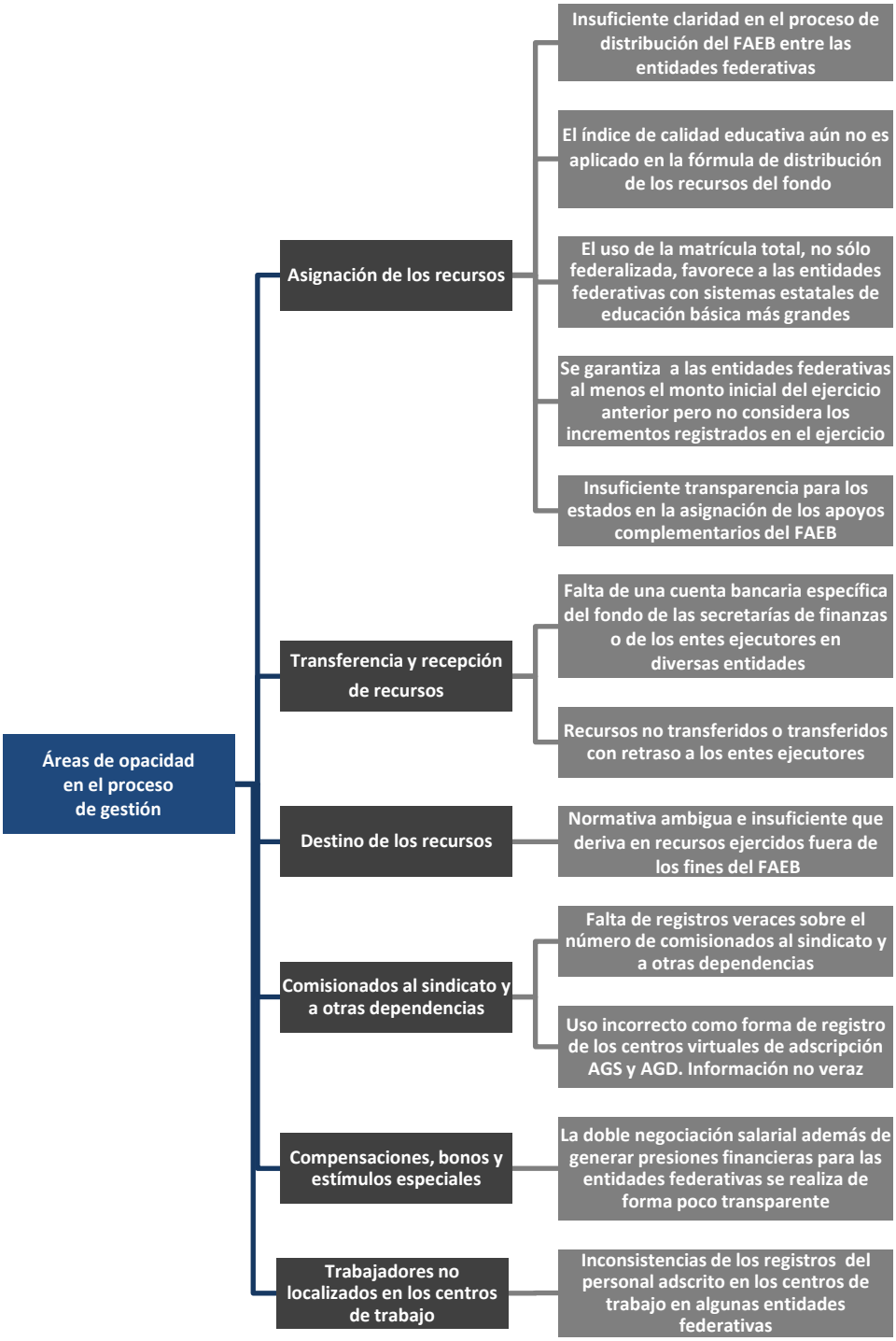
Evaluación:

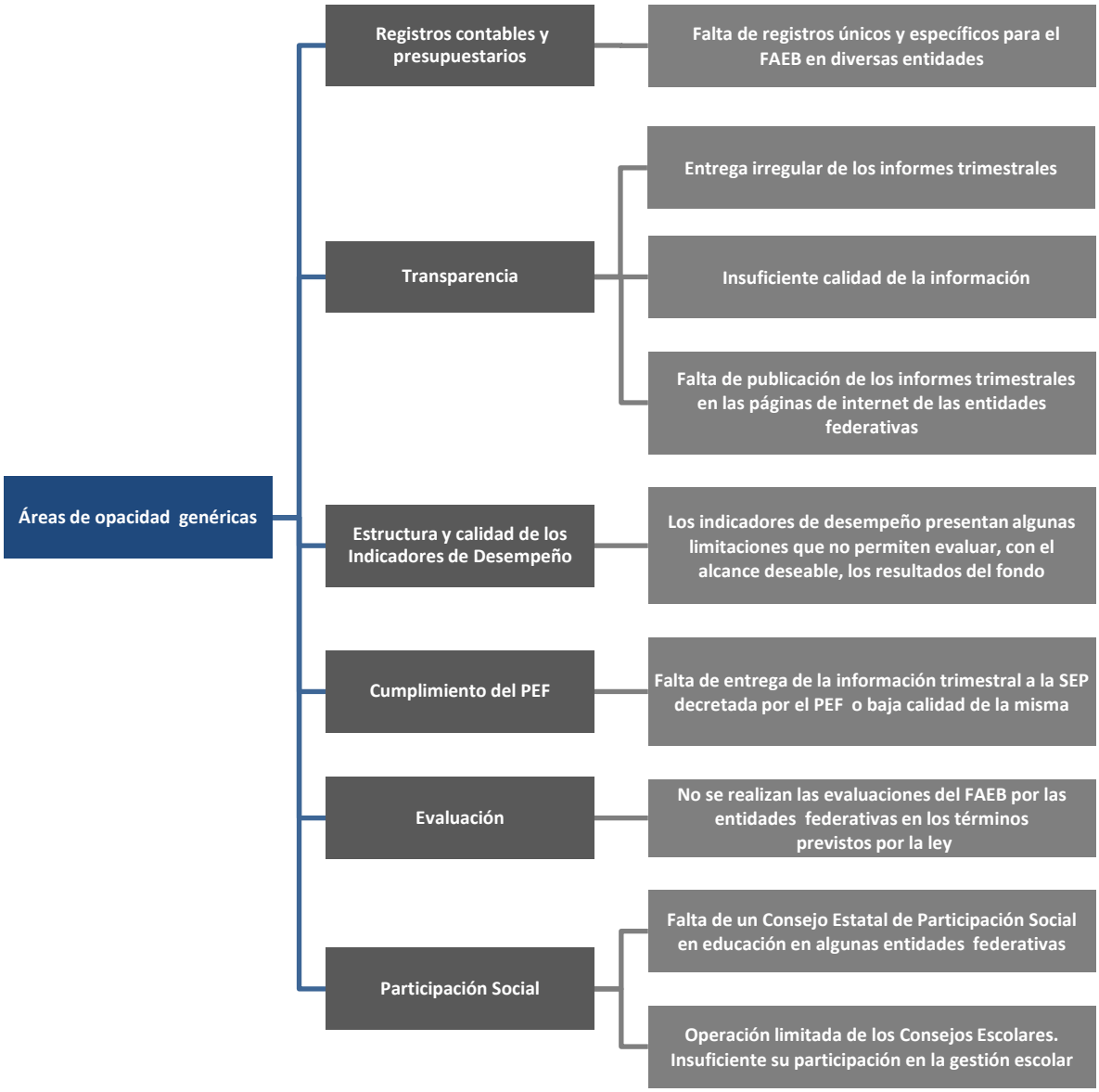
Los estados no evalúan el fondo, lo que impide conocer sus resultados e impactos, así como sus áreas de mejora.

Participación Social:

Existe un avance importante en la constitución de los consejos escolares, pero su participación en la gestión efectiva de los planteles escolares es reducida. En las visitas a los centros escolares realizadas por la ASF, se determinó que sólo el 69.0% de los consejos sesionó en los plazos establecidos y el 64.2% realizó el Informe de Transparencia previsto por la norma.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL FAEB




Áreas de opacidad genéricas
Registros contables y presupuestarios
Falta de registros únicos y específicos para el FAEB en diversas entidades
Transparencia
Entrega irregular de los informes trimestrales
Insuficiente calidad de la información
Falta de publicación de los informes trimestrales en las páginas de internet de las entidades federativas
Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño
Los indicadores de desempeño presentan algunas limitaciones que no permiten evaluar, con el alcance deseable, los resultados del fondo
Cumplimiento del PEF
Falta de entrega de la información trimestral a la SEP decretada por el PEF o baja calidad de la misma
Evaluación
No se realizan las evaluaciones del FAEB por las entidades federativas en los términos previstos por la ley
Participación Social
Falta de un Consejo Estatal de Participación Social en educación en algunas entidades federativas
Operación limitada de los Consejos Escolares. Insuficiente su participación en la gestión escolar

2. FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)

De acuerdo con el artículo 29 de la LCF, el objetivo del FASSA es proporcionar a los estados y al Distrito Federal los recursos económicos complementarios que apoyen la atención de la demanda de servicios de salud de la población sin seguridad social.

Con el fin de mejorar el alcance y la calidad de los servicios de salud a esa población, se creó el Seguro Popular como mecanismo operador del SPSS. En el proceso de desarrollo del SPSS (Seguro Popular), el FASSA ha dejado de ser una modalidad de atención a la población sin seguridad social, para convertirse en una fuente de financiamiento de dicha estrategia.

En 2011 el FASSA recibió una asignación de 59,627.8 millones de pesos, 12.7% del Ramo General 33, y mediante su subfunción de FASSA a la persona (FASSA-P) o Prestación de Servicios de Salud a la Persona, es la base para el alineamiento de recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas para formar parte de la Aportación Solidaria Federal (ASf) del Seguro Popular.

El fondo tiene algunas áreas de oportunidad en materia de transparencia, identificadas en varias etapas de su proceso de gestión, que se puntualizan a continuación:

Asignación de los recursos:

Un primer elemento se relaciona con la existencia de diferentes normativas con disposiciones no alineadas entre sí, ya que la Ley General de Salud (LGS) y su Reglamento en Materia de Protección Social en Salud (RLGSMPSS) consideran al FASSA en el financiamiento del Seguro Popular, mientras que la LCF, que en su capítulo V regula este fondo, no lo considera.

Respecto de la fórmula de distribución del fondo, que se describe en la LCF, la Secretaría de Salud no la utiliza para la distribución de los recursos del fondo, los cuales se distribuyen inercialmente con la consideración del monto que se transfirió en el ejercicio anterior, la plantilla de personal y el ajuste por inflación. Además, la información que sustenta algunas de las variables de dicha fórmula, como es el caso del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal por tipo y entidad federativa, no es pública, por lo que no se tiene conocimiento suficiente de su consistencia y actualización.

La población con y sin seguridad social es una de las principales áreas de oportunidad en la transparencia de la gestión del FASSA, ya que no existe al respecto un dato único y aceptado; las instituciones federales tienen cifras distintas; si se suman los registros de las personas afiliadas del IMSS, ISSSTE, ISSFAM, Pemex, Seguro Popular y Servicios Estatales de Salud, el resultado rebasa el total de personas en el país.

Transferencia y recepción de los recursos:

La normativa establece la disposición de agilizar la entrega del recurso por las secretarías de finanzas o sus homólogas; sin embargo, se incumple de manera reiterada. De acuerdo con los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, en 19 casos la secretaría de finanzas o su homóloga no entregó los recursos de forma completa o lo hizo extemporáneamente al ente ejecutor.

Respecto de la disposición de que se utilice una cuenta bancaria única que facilite la administración y control del fondo, existen casos en los que se utiliza más de una cuenta bancaria en las cuales se mezclan recursos de otros programas, lo que dificulta su control y fiscalización. En la revisión de la Cuenta Pública 2011, 15 entidades federativas no dispusieron de una cuenta bancaria específica y en 7 se identificó la mezcla de recursos.

Ejercicio del recurso

Licitación, contratación y servicios:

La adquisición de medicamentos es un área importante de oportunidad en materia de transparencia; un aspecto que destaca es la tendencia creciente a utilizar esquemas de subrogación de su abasto, lo cual se realiza en el marco de procesos que presentan espacios de opacidad. El contexto del avance de esa modalidad es el elevado porcentaje de concursos licitatorios desiertos, por lo que las entidades federativas evitan el desabasto mediante su subrogación, sin que exista un procedimiento adecuadamente definido, normado y homogéneo, que asegure el control del proceso y de su documentación comprobatoria.

Asimismo, el padrón de proveedores de servicios de subrogación pagados con recursos del FASSA no es público, y es insuficiente el conocimiento del número de empresas prestadoras del servicio, el monto de recursos pagados por proveedor y el tipo de servicio.

De acuerdo con la revisión de la Cuenta Pública 2011, en 10 entidades federativas se presentó algún tipo de subrogación en los medicamentos o en los servicios médicos; asimismo, se identificaron irregularidades en el proceso de licitación en 13 entidades federativas.

Servicios personales:

El marco legal que norma al FASSA establece que las entidades federativas deberán hacer pública la información relativa a su personal; sin embargo, no se dispone de registros veraces y suficientes sobre la composición de las plantillas de personal por perfil profesional y tipo de función; personal especialista, administrativo, personal federalizado, homologado, regularizado, eventual o de honorarios, así como de aquellos que se encuentran comisionados con goce de sueldo.

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2011 se determinó que 15 estados no informaron sobre la cantidad y tipo de plazas de las áreas médica, paramédica y similar por centro de trabajo, tampoco se identificó cuáles eran de origen federal o locales. Igualmente, en una auditoría practicada a la Secretaría de Salud federal se estableció la inexistencia de resúmenes contables, el número de pagos realizados y el importe total pagado por concepto de percepciones y deducciones.

Medicamentos:

Existen debilidades en los sistemas de control y manejo de los medicamentos, no se practican inventarios rotativos, ni se les asignan claves, lo que incide en el desabasto de medicamento e insumos médicos, así como en la existencia de medicamento caduco, próximo a caducar, de lento o nulo movimiento y por lo tanto las recetas no son surtidas de forma completa. En los almacenes y farmacias los insumos médicos y medicamentos adquiridos no se identifican de acuerdo con su fuente de financiamiento, lo que dificulta su revisión y comprobación. Esta situación fue identificada en 19 estados en la revisión de la Cuenta Pública 2011. La problemática anterior se acentúa por el creciente proceso de subrogación de los servicios, compra y entrega de medicamentos, que se realiza sin el control suficiente.

Registros contables y presupuestarios:

Un problema reiterado es la falta de documentación comprobatoria del gasto. Son recurrentes las insuficiencias en los registros contables y en los inventarios físicos de bienes muebles e insumos adquiridos con recursos del fondo. En diversos estados no se cancela la documentación comprobatoria del gasto con la leyenda de Operado FASSA.

Participación Social:

El Aval Ciudadano es la estrategia que se ha considerado para evaluar la calidad de los servicios proporcionados a la población por las unidades de salud; sin embargo, no ha logrado los alcances previstos, por lo que en muchos casos su existencia es más formal que efectiva. En 2011, el 84.1% de las unidades médicas revisadas consideraba la figura del aval ciudadano, el 48.4% funcionaba bien, el 38.6% regular y el 13.0% mal.

Los dictámenes de acreditación de las unidades de salud no se informan al público.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; difusión de los mismos entre la población:

Las entidades federativas deberán enviar informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo a la SHCP, así como sus Indicadores de Desempeño; sin embargo, algunas no los entregan o presentan irregularidades en su calidad y congruencia. En 2012, el 84.4% de las

entidades federativas entregó los cuatro trimestres del Formato Único; del Formato de Nivel Fondo, lo hizo el 59.4% y de la ficha técnica de indicadores, el 93.8%.

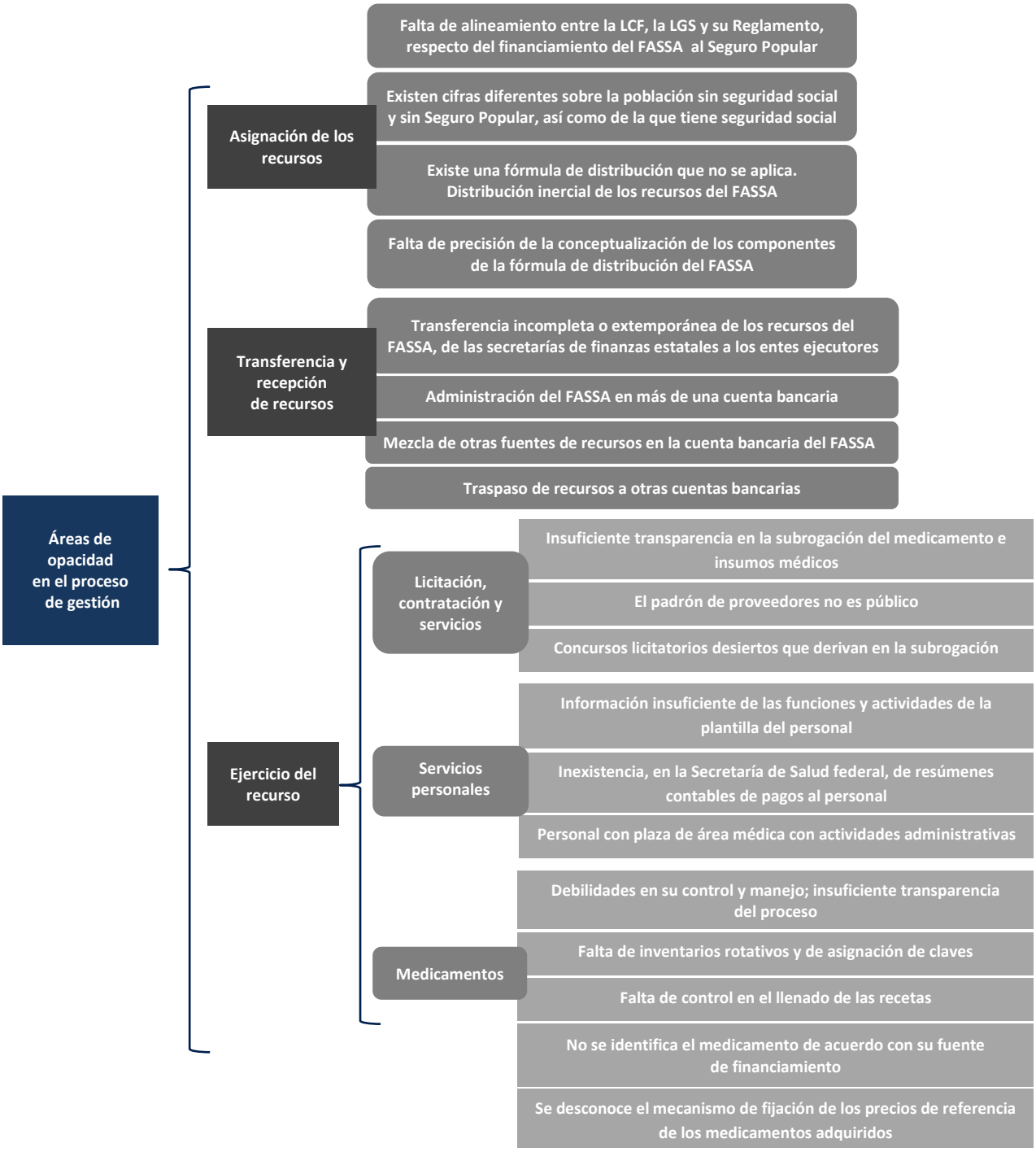
Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

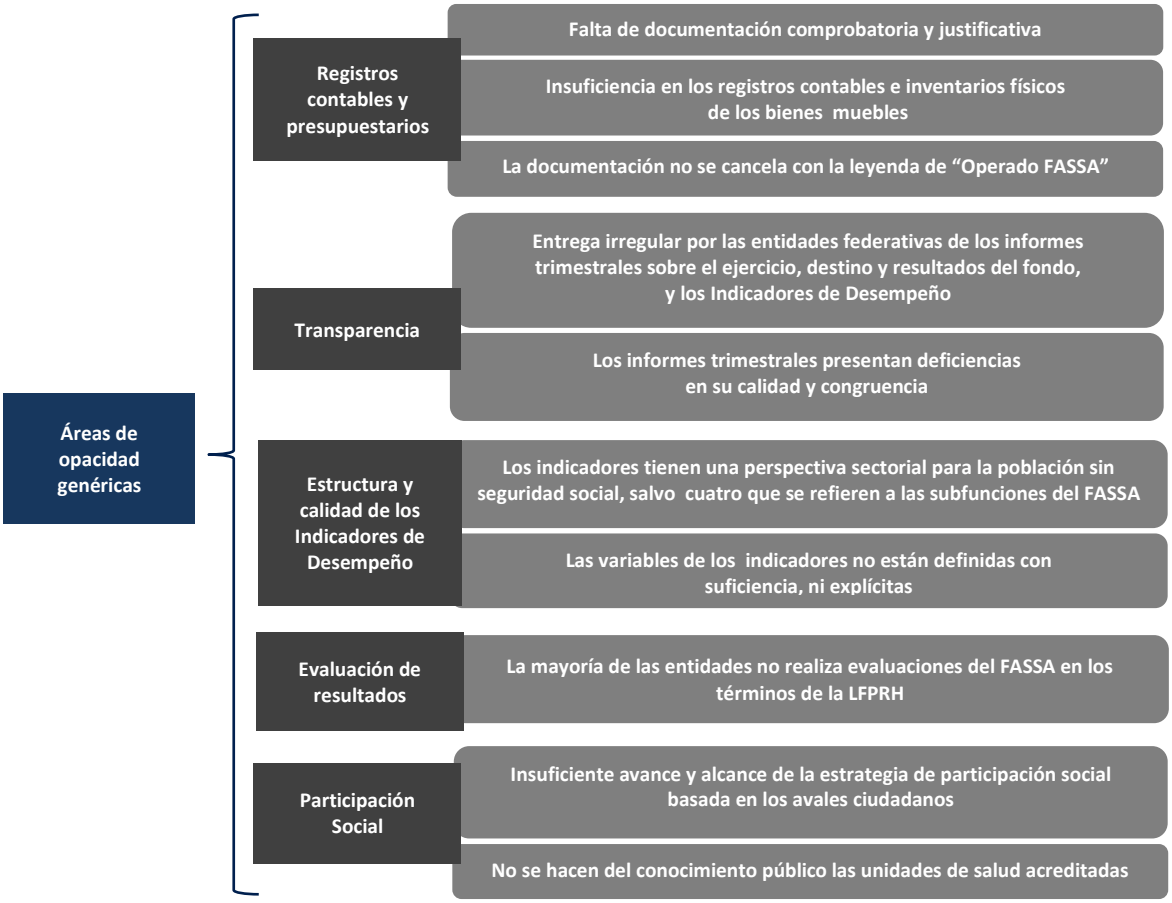
En 2013 la Secretaría de Salud emitió una Matriz de Indicadores de Resultados del FASSA que considera dos estratégicos y ocho de gestión. Los indicadores no definen con suficiencia la variable de población sin seguridad social, ya que no especifican si se incluye la que está afiliada al Seguro Popular y al IMSS-Oportunidades; además, no se define el año que se considera en las variables, para conocer a qué ejercicio pertenece la información. En tal sentido, es conveniente precisar lo anterior.

Evaluación de los resultados:

En la gran mayoría de las entidades federativas no se realiza la evaluación del FASSA, prevista por la normativa, que permita conocer el impacto y resultados del fondo.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL FASSA





3. FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)

El FAIS es el cuarto fondo de mayor importancia del Ramo General 33 si se consideran sus vertientes estatal (FISE) y municipal (FISM). Sin embargo, en 2011 el FISE representó sólo el 1.2% del ramo; su objetivo es la realización de obras y acciones de alcance regional o intermunicipal que beneficien a sectores de la población en rezago social y pobreza extrema; no obstante, los recursos que se asignan al fondo son limitados para cumplir esa intención, por lo que se convierte en un objetivo poco factible de alcanzar.

Asignación de los recursos:

La distribución de los recursos del FISE se basa en criterios de pobreza extrema, con base en la participación de cada entidad federativa en la masa carencial total, para lo cual se emplea el índice global de pobreza. Sin embargo, la comprensión de la fórmula, por su complejidad, requiere de un nivel de especialización que dificulta su verificación por las entidades federativas.

Transferencia de los recursos:

Existe una recurrente falta de agilidad en la transferencia de los recursos del FISE, por las secretarías de finanzas o similares, hacia los entes ejecutores, lo que afecta su ejercicio oportuno y el cumplimiento de los programas de inversión. Además, en diversas entidades no se utiliza una cuenta bancaria específica para administrar los recursos del fondo, lo cual produce mezcla de recursos con otras fuentes de financiamiento y opacidad en su control. Asimismo, se presentan transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias, lo que obstaculiza identificar el destino de los recursos, genera una insuficiente transparencia en su ejercicio y dificulta su fiscalización.

Ejercicio del recurso:

La falta de una apertura programática específica del FISE, así como la ambigüedad e imprecisión operativa en la LCF de los conceptos que deben cumplir las obras y acciones por realizar, referentes al ámbito regional, alcance intermunicipal, pobreza extrema y rezago social, dificultan su operación, pues quedan sujetos a interpretación por las entidades federativas, lo que afecta la correcta y oportuna aplicación y orientación de los recursos. En el lapso 2007-2010, el monto observado por el incumplimiento de los criterios que deben observar las obras y acciones del FISE significó el 48.2% respecto de su muestra auditada, en los estados auditados por la ASF y en 2011 representó el 23.2%.

La planeación y programación de las obras realizadas con el fondo presentan debilidades que inciden en recurrentes y elevados subejercicios, así como irregularidades en el pago de obras, que incluso corresponden a ejercicios anteriores. Se registran insuficiencias e inadecuada transparencia en sus procesos de adjudicación, licitación y contratación; además, la realización de obras por administración directa no se sustenta en los elementos técnicos o de equipamiento necesarios, y en diversos casos no se dispone de personal suficiente y capacitado para la supervisión de las mismas; es decir, en ocasiones se utiliza esta modalidad de ejecución, para eludir los procesos licitatorios correspondientes.

Registros contables y presupuestarios:

Se registra con frecuencia la carencia de documentación comprobatoria y justificativa del fondo, así como la falta de cancelación de la misma con la leyenda “Operado FISE”; igualmente no se realiza en ocasiones un correcto registro y control contable y patrimonial de los recursos.

Participación Social:

A pesar de la relevancia que tiene la participación social para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en los programas públicos, en el caso del FISE ese proceso participativo es

muy limitado y se registra básicamente en la etapa de planeación de las obras y acciones, mediante la formulación de algunas solicitudes de obras y acciones.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; difusión de los mismos entre la población:

Se observan debilidades en la difusión y transparencia del manejo del FISE, debido a que algunos estados no envían a la SHCP los informes sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como los Indicadores de Desempeño; además, la información remitida carece de calidad y congruencia. Tampoco dichos informes se difunden entre la población con el alcance necesario.

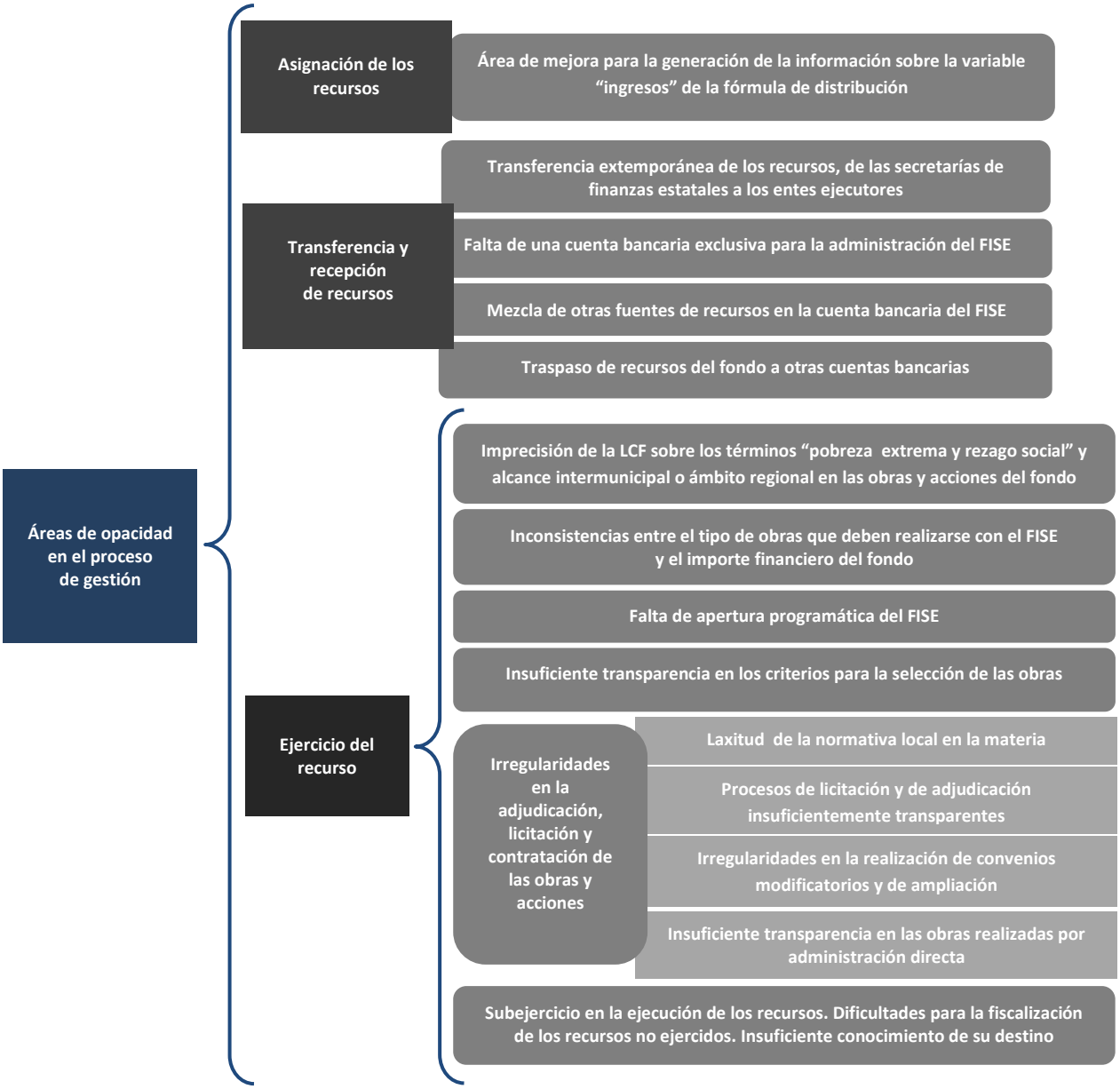
Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

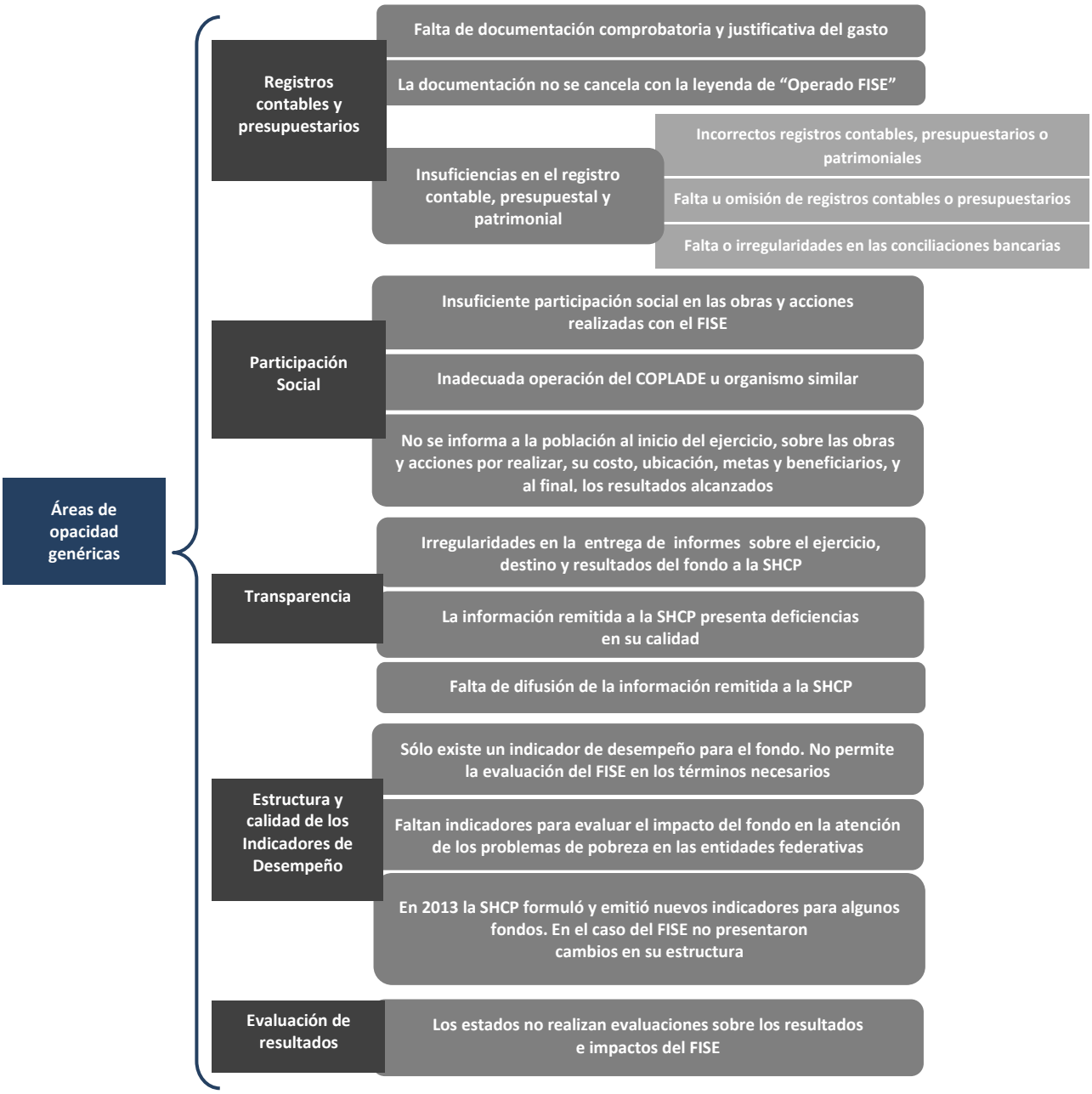
Se definió un solo indicador de desempeño para el fondo, a saber, la proporción de los recursos del FISE que se aplicaron en obras que beneficien a más de un municipio, el cual es insuficiente para evaluar los resultados e impactos del FISE con el alcance necesario.

Evaluación:

Las entidades federativas no realizan las evaluaciones de los resultados e impactos del fondo previstos por la normativa.

PRINCIPALES PROBLEMAS DE OPACIDAD EN LA GESTIÓN DEL FISE





4. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

El municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad, pero también el que registra las mayores debilidades financieras y en su desarrollo institucional, entre las que se encuentra la excesiva dependencia que tienen de los recursos federales transferidos por medio de participaciones federales y los fondos de aportaciones, que en una gran proporción, sobre todo en los más pobres y rurales, superan el 90.0% de su ingreso disponible.

Sin menoscabo de la importancia financiera y estratégica del FISM para los municipios, su gestión registra insuficiencias en su transparencia, lo que afecta el cumplimiento de sus objetivos.

Asignación de los recursos:

La complejidad técnica de la metodología de distribución de los recursos genera limitaciones en su transparencia, por las dificultades para su cabal comprensión. Distribuye los recursos entre las entidades federativas en función de la proporción de la masa carencial estatal respecto de la total nacional.

En cuanto a la distribución de los recursos de las entidades federativas hacia sus municipios, algunos estados no acuerdan la aplicación de la fórmula con la SEDESOL, a pesar de estar previsto en la normativa, ya que en ocasiones utilizan variables o ponderadores distintos, por lo que la fórmula arroja resultados que difieren con los de esa dependencia federal.

Transferencia y recepción de los recursos:

Algunos estados no publican el calendario de ministraciones del FISM o lo hacen después del 31 de enero, que es la fecha límite para hacerlo. Adicionalmente, en 32 de los 98 municipios auditados en la Cuenta Pública 2011 por la ASF, no se utilizó una cuenta bancaria exclusiva para la administración de los recursos del FISM, lo que generó la mezcla de recursos con otras fuentes de financiamiento, remanentes de ejercicios anteriores y aportaciones de beneficiarios; asimismo, se registró la transferencia de recursos a otras cuentas bancarias en el 34.7% de los municipios. Estas prácticas, que son recurrentes, afectan la transparencia en el manejo de los recursos, así como su revisión.

Registros contables y presupuestarios:

En 12 de los 98 municipios auditados en la Cuenta Pública 2011 la documentación comprobatoria no se canceló con la leyenda “Operado FISM”, por lo que existe el riesgo de su empleo en otros procesos de comprobación. Esta es una situación recurrente en los municipios.

Un problema generalizado es la deficiente integración de los expedientes unitarios de las obras y acciones, lo que dificulta el control de la documentación. En diversos municipios no se concilian las cifras y algunas partidas no se reflejaron adecuadamente en la Cuenta Pública Municipal, por lo que se encontraron diferencias entre las cifras reportadas en las cuentas bancarias y los registros contables.

Planeación:

En la mayoría de los municipios el proceso de planeación del FISM registra debilidades, el programa de inversión se integra con retraso y se presenta un elevado número de modificaciones programáticas durante el ejercicio. La mayoría de los municipios no tiene información actualizada sobre los déficits de servicios e infraestructura básica, ni disponen de estudios sobre las zonas y

grupos de mayor rezago que les apoyen en la planeación, y eviten la discrecionalidad en la determinación de las obras por realizar.

La población tiene alguna participación en la selección de las obras; sin embargo, cuando se realizan modificaciones al programa de inversión original, su intervención en la aprobación de las modificaciones es menor, por lo que se pierde el efecto de su participación inicial, lo que origina discrecionalidad en las modificaciones e insuficiente transparencia en este proceso.

La planeación y orientación de los recursos se ve afectada por la ambigüedad de algunos de los rubros de la apertura programática del fondo, así como por la generalidad de los conceptos de "pobreza extrema y rezago social" que señala la LCF sin precisarlos en términos operativos.

Ejercicio de los recursos:

El subejercicio es un problema de trasparencia importante ya que limita el conocimiento del destino de los recursos no ejercidos oportunamente, así como su fiscalización; se deriva sobre todo de deficiencias en la planeación y ejecución de las obras y acciones, que provocan un círculo recurrente, ya que el ejercicio siguiente empieza realmente hasta que se concluya en términos efectivos el anterior. Las debilidades en las capacidades institucionales de los municipios son fundamentales en la existencia de esa problemática.

Las adjudicaciones de los contratos se realizan en el marco de procesos insuficientemente transparentes y de observancia plena a la normativa. Con frecuencia las obras realizadas con el fondo carecen de reportes de supervisión y de las actas de entrega-recepción del contratista al municipio; en ocasiones este último proceso no se ajusta a la ley, ya que no se formaliza.

Transparencia del ejercicio, destino y resultados del fondo:

Es deficiente la entrega y calidad de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; en 2012, el 41.8% de los municipios no entregó el Formato Único en el cuarto trimestre; el 77.7% el de Nivel Fondo y el 90.2% los Indicadores de Desempeño.

La difusión entre la población de los informes anteriores, así como sobre las obras y acciones realizadas alcanza un nivel bajo de cumplimiento.

Participación Social:

La participación social en la gestión del FISM observa avances, pero no tiene el alcance necesario. El Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal o el Consejo de Desarrollo Social Municipal son los órganos de coordinación institucional y social para la operación del fondo; en el 92.9% de los municipios revisados en la Cuenta Pública 2011 funcionaron dichos órganos y, por lo general, su actividad se presentó en la selección de las obras; es menor su operación en la fase de seguimiento y prácticamente nula en la evaluación, ya que no se realiza. Adicionalmente, se

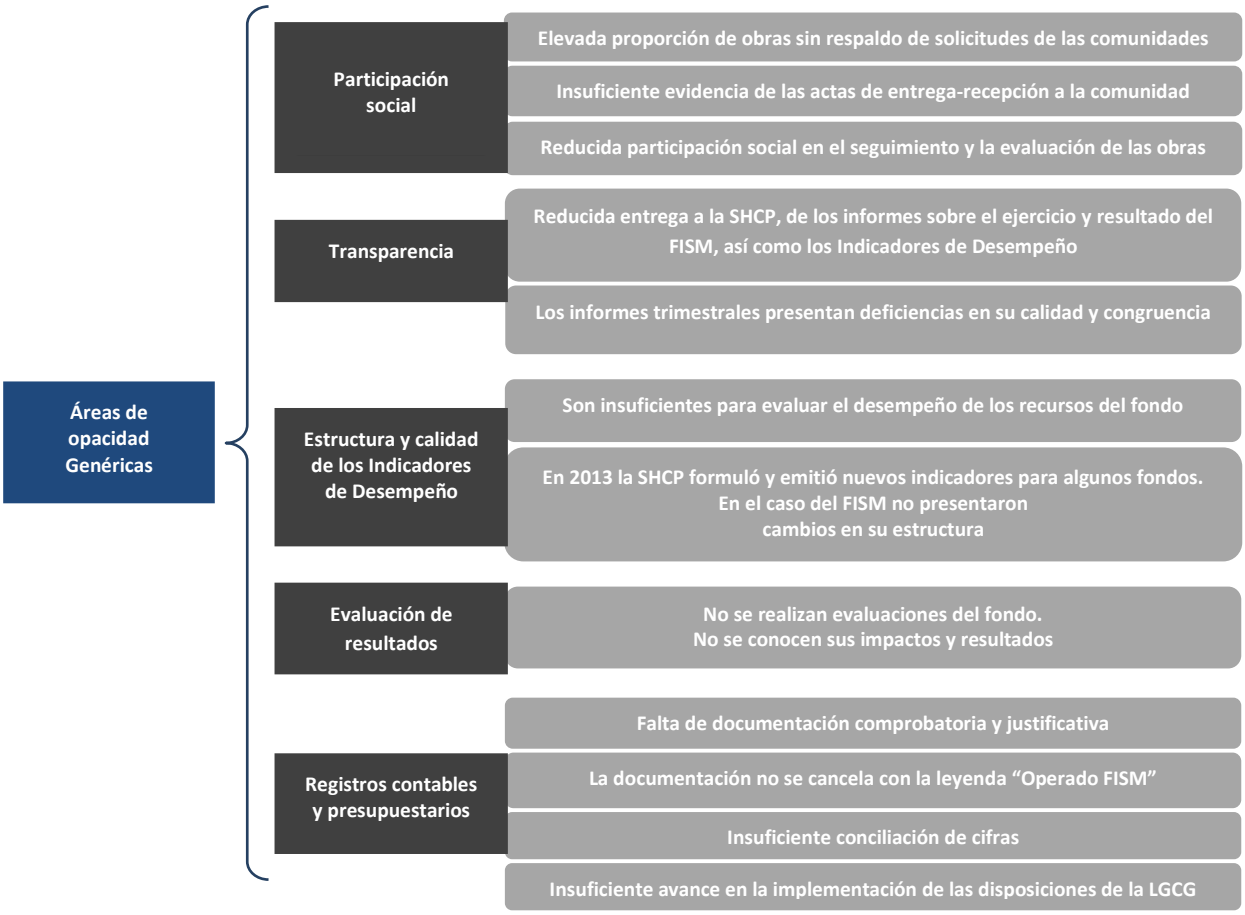
conforman comités comunitarios o pro obra cuya actividad se concentra principalmente en la solicitud de las obras y su alcance es menor en la vigilancia de su ejecución.

Desarrollo Institucional:

No existe una cultura en los procesos formativos de capacidades técnicas, administrativas y organizativas que permita a los municipios cumplir adecuadamente sus funciones; en ese contexto, es reducido el aprovechamiento de los recursos de Desarrollo Institucional previstos por la normativa del fondo, y los que se utilizan no se ejercen en los mejores términos. El área administrativa de la SEDESOL para la atención de esta tarea es muy reducida.

PRINCIPALES PROBLEMAS DE OPACIDAD EN LA GESTIÓN DEL FISM

- **Áreas de opacidad en la gestión del fondo**
  - **Generales**
    - Elevada dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales. Insuficiente transparencia respecto del esfuerzo recaudatorio propio
    - Debilidades en el desarrollo institucional municipal y en el control interno las cuales favorecen gestiones poco transparentes
  - **Asignación de los recursos**
    - Área de mejora para la generación de la información sobre la variable "ingresos" de la fórmula de distribución
    - La fórmula requiere de una elevada especialización para su comprensión y desarrollo
    - En ocasiones, las entidades federativas no convienen con la SEDESOL la aplicación de la fórmula
    - Insuficiente difusión por los estados de la información sobre la distribución del fondo
  - **Transferencia y recepción de los recursos**
    - Deficiencias en las publicaciones de los calendarios de ministraciones
    - Administración del FISM en más de una cuenta bancaria
    - Traspaso de recursos del fondo a otras cuentas bancarias
    - Entrega retrasada de los recursos en algunas entidades
  - **Planeación**
    - Ambigüedad en rubros programáticos e imprecisión operativa del concepto de pobreza
    - Retraso o modificaciones relevantes del programa de inversión
    - Falta de utilización de la información sobre los déficits de servicios básicos
    - Limitada participación social en las modificaciones del programa de inversión
  - **Ejercicio del recurso**
    - Adjudicación, licitación y contratación de obras, acciones y servicios
      - Incumplimiento de la normativa. Procesos poco transparentes
      - Falta de capacitación y asistencia jurídica en el tema, que propicia procesos no transparentes
    - Obras
      - Faltas, en ocasiones, de reportes de supervisión y actas de entrega recepción del contratista al municipio
      - Ejecución de obras, en algunos casos, sin supervisión por la población
    - Desarrollo institucional municipal
      - Falta de cultura sobre el tema
      - La SEDESOL no dispone de elementos suficientes para dar asistencia técnica a los municipios
      - Insuficiente e inadecuado aprovechamiento de los recursos para Desarrollo Institucional
    - Subejercicios en la ejecución en los recursos
      - Limitaciones para su fiscalización y para conocer el destino de los recursos
      - Subejercicios recurrentes



5. FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUN-DF)

Su objetivo es fortalecer las administraciones públicas municipales y de las demarcaciones territoriales del D.F.; sus recursos se deben destinar con prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

En 2011 representó el 10.1% del Ramo General 33 y es el tercer fondo con mayores recursos. Junto con el FISM es la fuente principal de recursos de los municipios. No obstante, el fondo presenta algunos problemas de opacidad en diversas etapas de su ejercicio, en gran medida producto del insuficiente desarrollo institucional de este orden de gobierno.

Asignación de los recursos:

Los recursos del fondo se distribuyen con base en la participación relativa de la población de cada entidad federativa, respecto de la población nacional, y en el caso del proceso distributivo de las entidades hacia los municipios, es la proporción de la población municipal en la estatal.

Algunos estados no publican la metodología aplicada, por lo que los municipios no pueden verificarla.

Transferencia de los recursos:

Respecto de la obligación de utilizar una cuenta bancaria única y específica para la administración de los recursos, se observó que no fue así en el 46.7% de los municipios auditados por la ASF en la Cuenta Pública 2011. Esta es una situación recurrente en los municipios.

Planeación:

El FORTAMUN-DF se destina en gran proporción a la seguridad pública; en las auditorías de 2011 se destinó a este concepto el 49.1% del gasto; no obstante, en la mayoría de los municipios no existe un programa de seguridad pública o tiene insuficiencias, y la asistencia técnica para su formulación es limitada. Asimismo, la participación social en el FORTAMUN-DF es muy reducida, lo que afecta la transparencia de su proceso de gestión.

Destino de los recursos:

Los destinos del fondo no son obligatorios y son muy generales, por lo que su utilización queda a consideración de los municipios. Esta generalidad y flexibilidad normativa respecto del uso de los recursos dispersa su impacto y limita la evaluación de sus resultados. Prevalece su empleo en gasto corriente en detrimento de su asignación a proyectos y acciones estratégicas.

Obra pública y adquisiciones:

Existe insuficiente transparencia en la gestión de las obras públicas y adquisiciones, desde la adjudicación hasta la entrega-recepción de las obras. Es muy elevado el índice de adjudicaciones directas.

Registros contables y presupuestarios:

Los catálogos de cuentas están desactualizados o se carece de ellos; se omite el registro contable de las operaciones, y se registran operaciones en una partida diferente a la naturaleza del ingreso o egreso. La falta de registro y de conciliación de los inventarios con los registros financieros es una de las principales áreas de mejora, sobre todo en el caso de los bienes inmuebles. Es

recurrente la falta o irregularidad de los registros presupuestales y contables, y la documentación comprobatoria no se cancela con la leyenda de "Operado FORTAMUN-DF".

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; difusión de los mismos entre la población:

La calidad, publicación y entrega a la SHCP de la información trimestral sobre el ejercicio, destino y resultados del FORTAMUN-DF son deficientes. En el cuarto trimestre de 2012, el Formato Único sólo fue entregado por el 51.1% de los municipios; el Formato de Nivel Fondo por el 23.4%, y los Indicadores de Desempeño por el 9.2%.

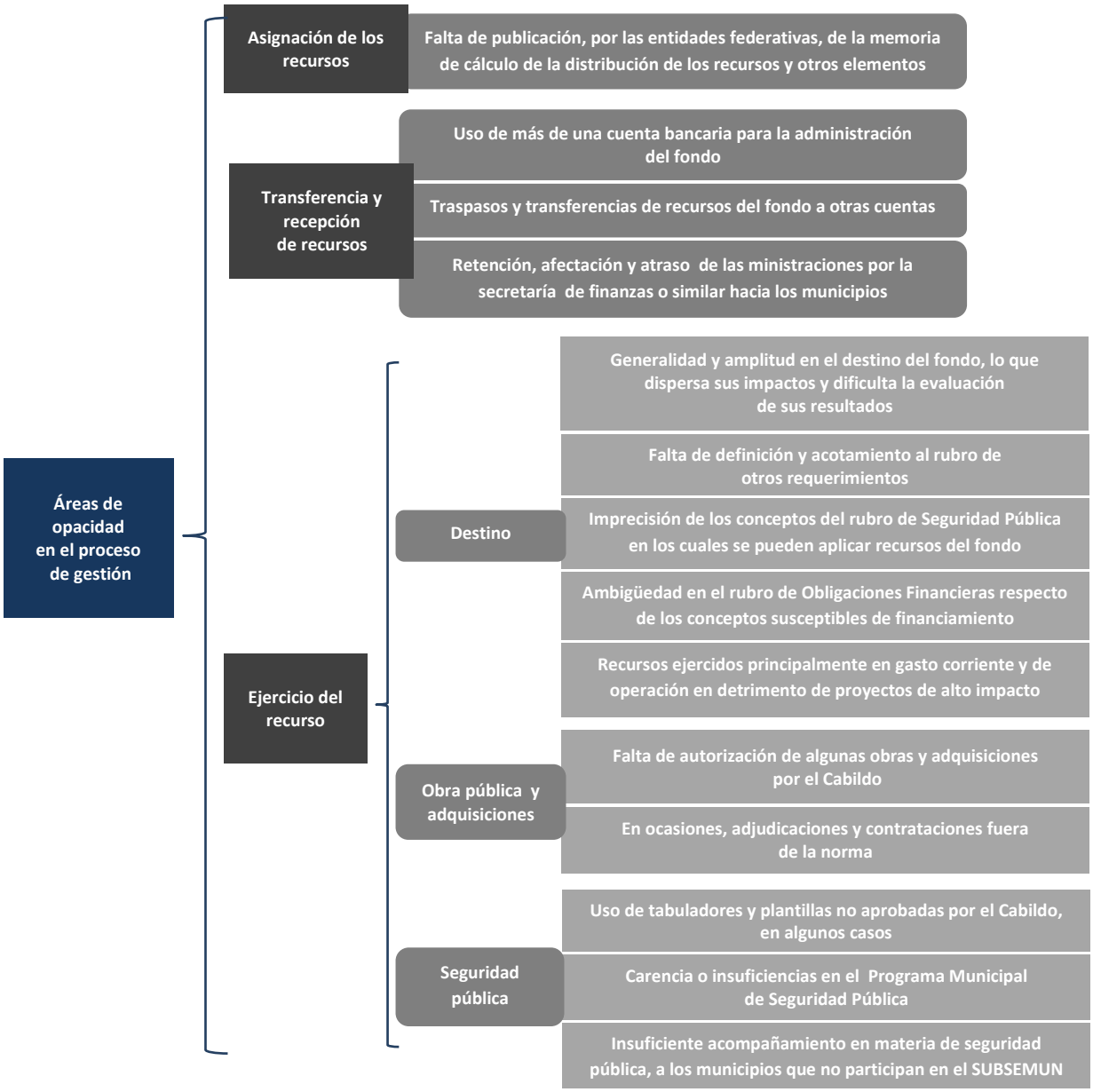
Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

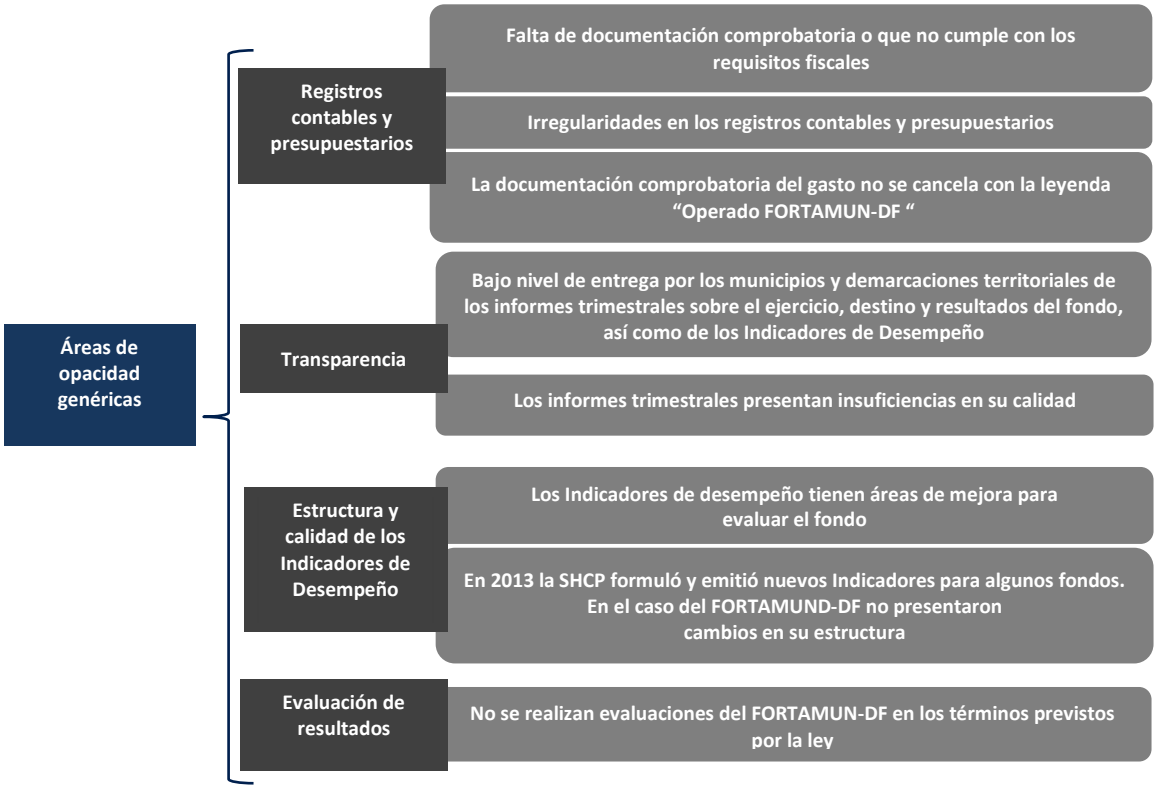
Se diseñaron tres indicadores para medir el desempeño del fondo, dos estratégicos y uno de gestión, los cuales presentan áreas de mejora para apoyar la evaluación de la gestión y resultados con el alcance necesario.

Evaluación:

La evaluación del FORTAMUN-DF presenta un incumplimiento crítico por los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En la fiscalización realizada por la ASF a la Cuenta Pública 2011 se detectó que en ninguno de los entes fiscalizados, en las 30 auditorías realizadas al fondo, se efectuó la evaluación que señala la normativa. Esta es una insuficiencia generalizada en todos los municipios.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL FORTAMUN-DF





6. FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)

Los recursos del FAM se destinan al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema; apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior. En el periodo 1998-2011 el FAM representó alrededor del 3.0% del Ramo General 33.

El fondo presenta diversas áreas de oportunidad en materia de transparencia, que se consignan a continuación:

Asignación de los recursos:

La LCF no define los criterios ni la fórmula de distribución con la que la Federación asigna los recursos de cada componente del FAM a las entidades federativas; tampoco se mencionan las instancias federales encargadas de su definición.

Transferencia y control de los recursos:

En general no es ágil la entrega de los recursos del fondo por las secretarías de finanzas a los entes ejecutores, lo que afecta el desarrollo oportuno del ejercicio de los recursos e incide en deficiencias en el control y transparencia de su gestión. Asimismo, no se observa la disposición normativa de utilizar cuentas exclusivas para el manejo de los recursos del fondo.

Destino y ejercicio de los recursos:

En el componente de Asistencia Social se registran insuficiencias para identificar a la población objetivo del fondo, por la carencia de diagnósticos con una perspectiva nacional y estatal; asimismo, existen distintas interpretaciones, de las entidades federativas, sobre los conceptos de pobreza extrema y asistencia alimentaria, descritos en el artículo 40 de la LCF. De igual forma, algunos estados no disponen de programas anuales de adquisiciones para la planeación del ejercicio de estos recursos, en este caso se ubican 3 de los 17 estados auditados por la ASF en la Cuenta Pública 2011.

En el componente de Infraestructura Educativa del FAM, uno de los problemas estructurales consiste en la falta de un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura pública en el país, que oriente la programación de las obras en las entidades federativas y el adecuado direccionamiento de los recursos. En los subcomponentes de Infraestructura Educativa Básica y Superior hay insuficiencias en el proceso de definición de las obras o acciones por realizar con los recursos del FAM. Ello impacta principalmente al subcomponente de Infraestructura Educativa Superior.

Existen frecuentes subejercicios en el componente de Infraestructura Educativa, lo que motiva retrasos e incrementos de costos en las obras. Para la Infraestructura Educativa Básica, al 31 de diciembre de 2011 la ASF detectó un bajo nivel de gasto en 12 de los 17 estados auditados. Para la Infraestructura Educativa Superior, 14 de los 17 estados revisados al 31 de diciembre de 2011, presentaron un nivel bajo de gasto respecto del monto asignado. Los subejercicios limitan el conocimiento del destino de los recursos no ejercidos y su fiscalización.

Registros contables y presupuestarios:

Los registros y la información financiera en ocasiones son insuficientes e incluso erróneos, además de existir diferencias con los considerados en los reportes e informes generados. En la revisión de la Cuenta Pública 2011, 3 de las 17 entidades federativas no dispusieron de registros presupuestales específicos de las operaciones realizadas con los recursos del fondo. Adicionalmente, la documentación del gasto que justifica las operaciones con cargo en el FAM no se canceló con la leyenda “Operado FAM” en 9 de los 17 estados fiscalizados por la ASF.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo a la SHCP:

Las entidades federativas cumplen en general con el suministro de los informes, pero la calidad de la información tiene frecuentes deficiencias. En la entrega de la información a la SHCP del componente de Asistencia Social del FAM, al cuarto trimestre de 2012, el 90.6% de las entidades reportaron el Formato Único, 81.3% el Formato Nivel Fondo, y 96.9% los Indicadores de Desempeño. En el componente de Infraestructura Educativa Básica, el 96.9% de las entidades reportó el Formato Único, 75.0% el Formato Nivel Fondo, y el 59.4% los Indicadores de Desempeño; para el componente de Infraestructura Educativa Superior el 84.4% reportó el Formato Único, 68.8% el Formato Nivel Fondo, y el 62.5% los Indicadores de Desempeño.

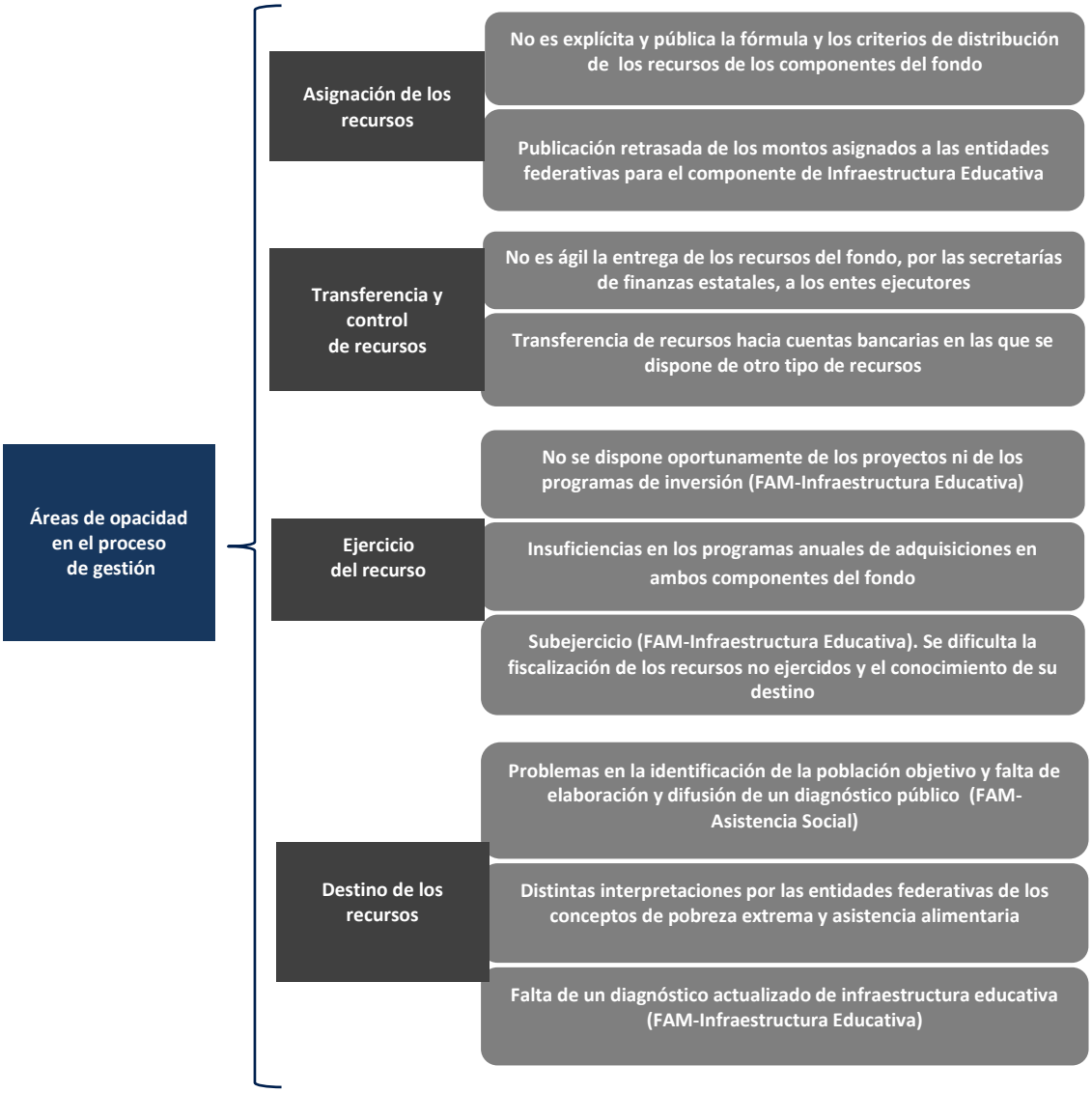
Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

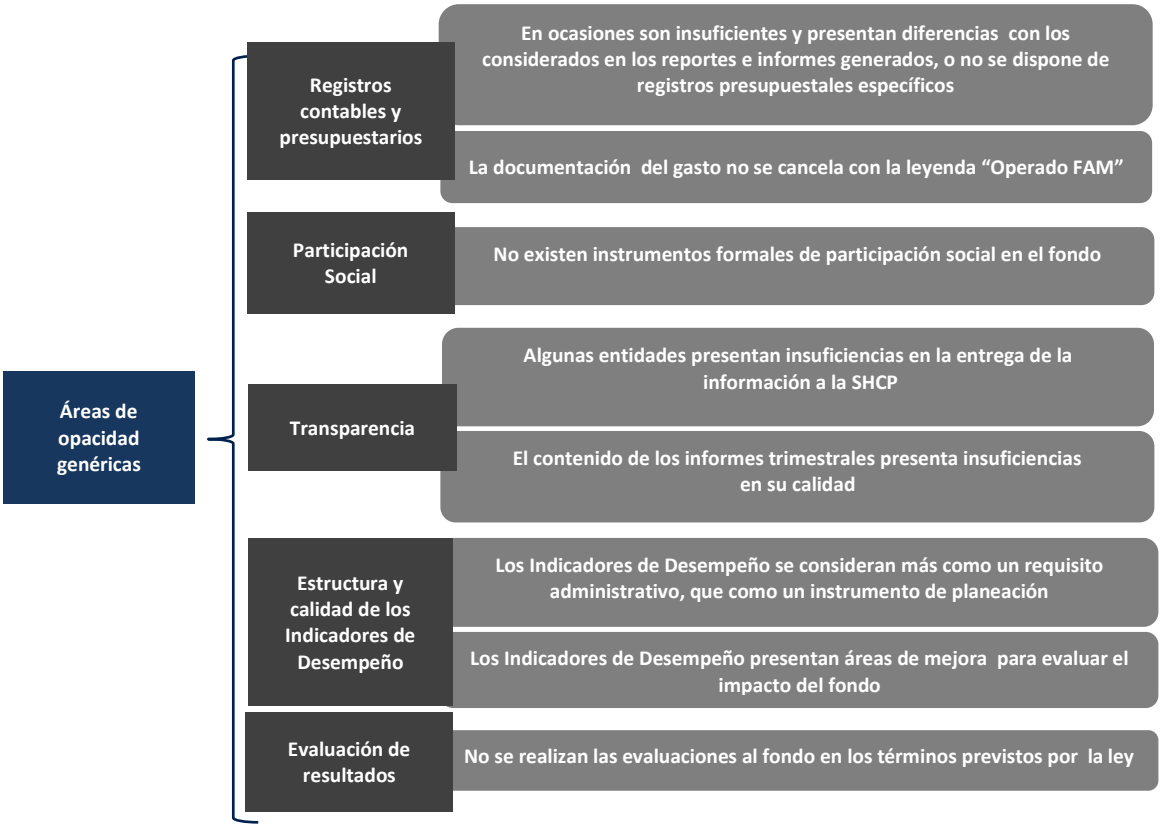
En el ejercicio 2013 los Indicadores de Desempeño del FAM tuvieron cambios respecto de los definidos para el periodo previo (2009-2012), ya que se incrementaron de 3 a 17; las modificaciones de los indicadores permitirán un mejor seguimiento, evaluación y transparencia en ambos subcomponentes del FAM, pero será necesario su cumplimiento por las entidades federativas.

Evaluación:

No se evalúa el fondo en la mayoría de las entidades federativas, a fin de conocer los resultados e impactos que el recurso tiene entre su población.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL FAM





7. FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)

El objetivo del fondo es apoyar financieramente a las entidades federativas para la administración de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como del Instituto para la Educación de los Adultos (INEA).

El FAETA es el fondo de aportaciones del Ramo General 33 con la menor cantidad de recursos asignados; en 2011 recibió recursos por 5,028.6 millones de pesos, 1.1% del total del Ramo; sin embargo, tiene una importancia destacada en los ingresos totales de que disponen los estados para proporcionar los servicios que el fondo apoya; en 2011 significó en promedio el 71.0% del gasto de las entidades en educación tecnológica y el 60.5% en educación para los adultos.

A pesar de su importancia, registra problemas asociados con la insuficiente transparencia en el ejercicio del fondo.

Asignación de recursos:

Existen estados (Baja California, el Estado de México, y Michoacán) que no han firmado los convenios de coordinación para la transferencia de recursos; sin embargo, reciben los recursos del fondo. Dichos convenios son una condición para tal fin.

Los criterios de asignación resultan genéricos y carecen de claridad, especialmente en el caso de la educación para los adultos, ya que no son explícitos y públicos los elementos considerados para su distribución entre las entidades federativas, pues los recursos transferidos a los IEEA (Institutos Estatales para la Educación de los Adultos) no están correlacionados con el grado de rezago educativo que presentan las entidades; asimismo, en relación con el mandato de publicar en el DOF las fórmulas de distribución empleadas por la SEP, hasta ahora no se ha cumplido.

Transferencia de recursos:

Es tardía la entrega de los recursos o sus rendimientos financieros por las secretarías de finanzas o sus homólogos a las instancias ejecutoras. Asimismo, tales instancias no emplean una cuenta bancaria productiva específica para el manejo de los recursos del fondo, ya que la ley sólo incluye a dichas secretarías y no extiende este mandato para los órganos ejecutores.

Planeación:

Tanto en la vertiente educativa tecnológica como para los adultos, la mezcla de recursos de diferentes vías de financiamiento (estatales, propios y donaciones, así como Ramo 11 y Ramo General 33) impide hacer una correcta evaluación de los resultados obtenidos por los colegios e institutos estatales con los recursos del fondo, que apoye su planeación en el siguiente ejercicio, en relación con los objetivos propuestos.

Destino de los recursos:

En el caso del CONALEP, el contenido de los convenios de coordinación es genérico y no permite una orientación clara para la operación de los recursos; los convenios se formalizaron desde finales de los años noventa y no han sido actualizados, por lo que su contenido ya no responde a las nuevas realidades y necesidades de las entidades federativas.

Las negociaciones sindicales estatales han implicado pagos improcedentes o en exceso, en prestaciones no consideradas en los convenios de federalización, ni autorizadas por la SHCP, lo que dificulta la conciliación de los registros presupuestales y contables en servicios personales. Además, no se han definido criterios específicos para determinar la creación de nuevos planteles del CONALEP, lo cual resta transparencia a este proceso.

En el INEA, un área de opacidad son los subejercicios, ya que afectan la oportunidad en la generación de los beneficios previstos y la transparencia de su gestión. También destaca la insuficiente claridad en los criterios que aplican las entidades para el pago de figuras solidarias y gastos de operación del patronato, lo que limita una adecuada operación del fondo.

Registros contables y presupuestarios:

Existen registros contables y presupuestarios insuficientes e incorrectos y diferencias en la información financiera del FAETA, por la falta de una supervisión efectiva, de mecanismos adecuados de control contable y de la carencia de una conciliación permanente de las cifras reportadas en los estados financieros del fondo. En ello incide la práctica de la mezcla de recursos federales con los estatales, que impide el adecuado control de los registros contables y presupuestarios.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo:

La entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre el destino, ejercicio y resultados del fondo, así como de sus Indicadores de Desempeño, aunque en general se atiende por la mayoría de las entidades, presenta insuficiencias en su calidad. En 2012, respecto del cuarto trimestre, los estados alcanzaron el siguiente nivel de cumplimiento: en el Formato Único el 100.0%, en el Nivel Fondo el 93.5% y en los Indicadores de Desempeño el 90.3%. Asimismo, su difusión en los órganos locales oficiales es reducida.

Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

Las entidades federativas consideran a los indicadores del fondo básicamente como un requisito administrativo por cumplir, por lo que en ocasiones no se elaboran adecuadamente, ni se les considera para apoyar la evaluación de sus resultados e impactos. Asimismo, los Indicadores de Desempeño utilizados en el periodo 2009-2012, contienen algunas áreas de mejora en su diseño; en 2013 se modificaron dichos indicadores, pero éstas aún persisten.

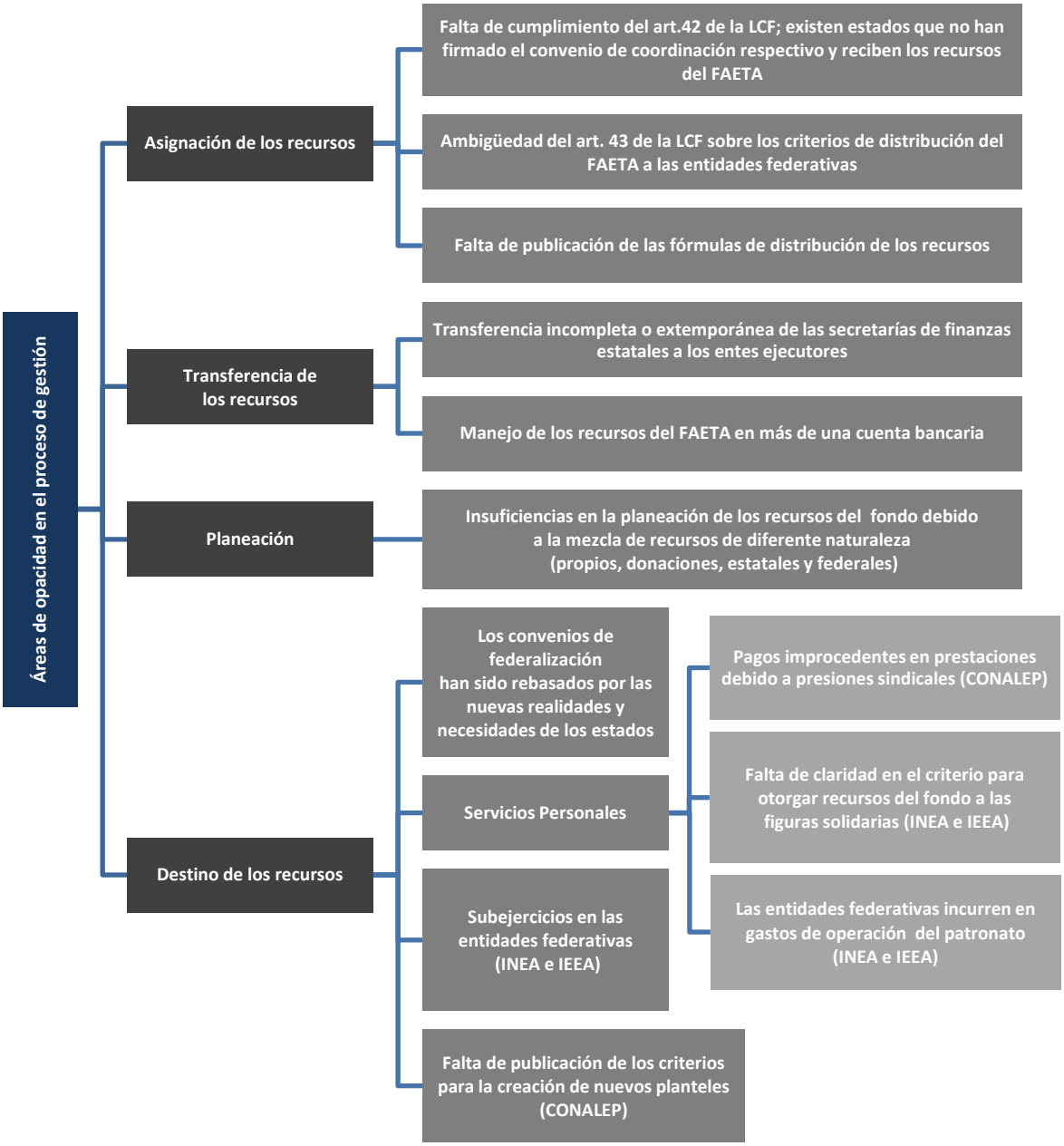
Cumplimiento del PEF:

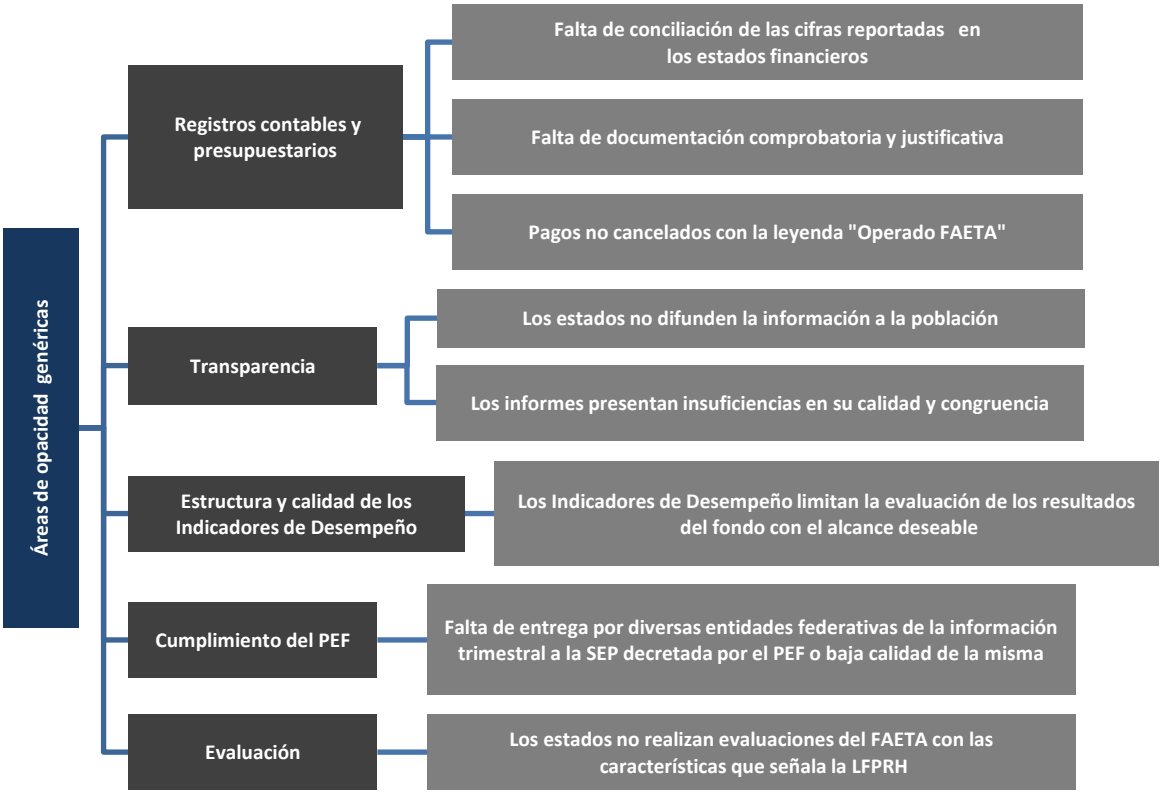
Aunque la SEP cumplió con el mandato del PEF 2011 sobre la conciliación de cifras con las entidades federativas, respecto del FAETA, aún se observan insuficiencias, ya que no se incluyen elementos como pagos retroactivos, conciliación de las plazas docentes, administrativas, directivas, número de horas, registro completo del personal financiado con los recursos del fondo, así como listados verificables sobre el personal comisionado, los cuales afectan la transparencia en materia de servicios personales.

Evaluación:

Los estados no disponen de una instancia técnica de evaluación para medir el nivel de cumplimiento de las metas y objetivos del fondo, lo que imposibilita conocer su efecto real, tanto en el contexto general de la entidad federativa, como en su población objetivo.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL FAETA





8.- FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP)

Su objetivo consiste en contribuir a la formación de recursos humanos, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática, así como otorgar recursos para infraestructura, el seguimiento y la evaluación de los programas y el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los recursos del FASP han disminuido en promedio 2.5% anualmente, de 9,637.5 millones de pesos en 1999 a 7,124.3 millones de pesos en 2011, a precios de este último año. No obstante, el fondo tiene una importancia destacada en la estrategia nacional de seguridad pública; su diseño, estructura programática y metodológica se basan en el desarrollo de un nuevo modelo policial. Su gestión presenta áreas de mejora en su transparencia que deben ser atendidas para coadyuvar y mejorar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Asignación de los recursos:

La fórmula de distribución no se contiene en la LCF; sin embargo, se publica en enero de cada año en el DOF. Aunque parece un algoritmo muy simple constituido por la suma de cinco elementos, A+B+C+D+E, presenta algunas áreas de mejora en su transparencia, a saber:

Tiene un alto componente inercial, ya que parte de la base de garantizar el presupuesto asignado en el ejercicio 2010 (para los ejercicios, 2011, 2012 y 2013) y la fórmula se aplica sólo al remanente respecto del presupuesto asignado que significó únicamente el 2.9% de los recursos del fondo en 2011.

Desde 1999, año en que se incorporó el FASP a la LCF, los componentes de la fórmula de asignación o sus ponderadores han cambiado al menos en tres ocasiones; en el 2000 la fórmula se integraba por 9 componentes, en 2004 se redujeron a 5, en 2010 se incrementaron a 7 y, de 2011 a 2013 la fórmula está conformada por 5 componentes, más el monto garantizado de cada ejercicio, lo que deviene en la insuficiente claridad para emitir criterios de un año respecto a otro. Aunque su construcción se basa en una sumatoria simple, en realidad los 5 elementos de la fórmula se componen de 24 variables, sujetas a su vez a diversos algoritmos.

Además, no se publica la memoria de cálculo de la aplicación de las variables que integran la fórmula. Asimismo, algunas de esas variables se componen de información que no es pública, está muy agregada o no se encuentra actualizada, por lo que su búsqueda o consulta resulta compleja para las entidades federativas y la sociedad.

Otro aspecto de insuficiente transparencia en la gestión del FASP se relaciona con la coparticipación de las entidades federativas al financiamiento del fondo, ya que al tener el carácter de recursos propios no son fiscalizables por la ASF, lo que limita conocer su entrega oportuna y destino.

Firma del Convenio de Coordinación y del Anexo Técnico:

El proceso de elaboración y negociación de los Convenios y sus Anexos, así como la insuficiente coordinación entre los ámbitos federal y estatal, así como al interior del SESNSP, deriva en largos periodos de aprobación y firma y, como consecuencia, en la liberación tardía de los recursos a los ejecutores del gasto, así como en los subejercicios recurrentes que registra este fondo.

Transferencia y recepción de los recursos:

En la normativa se establece la obligación de disponer de cuentas bancarias específicas para la administración de los recursos; no obstante, en algunas entidades no se atiende esta disposición, lo que dificulta el control, la identificación y la fiscalización del fondo; en 2011, esta situación estuvo presente en 11 entidades federativas. Esta irregularidad es recurrente en el FASP.

Planeación:

Es insuficiente el acompañamiento y asesoría que reciben las entidades por el SESNSP para la elaboración adecuada del diagnóstico de sus necesidades en materia de seguridad pública, que son la base para la integración de los programas de gasto, lo que determina que se registre un elevado número de reprogramaciones, las cuales no siempre son validadas por el SESNSP; ello resta transparencia al proceso programático y de gasto.

Ejercicio del recurso:

En los procesos de licitación existe un número importante de excepciones no justificadas y una prevalencia de adjudicaciones directas, bajo el argumento de que son cuestiones de seguridad.

La falta de una instancia de control del fondo en las entidades federativas, que supervise el ejercicio y el control del gasto, incide en la insuficiente transparencia en el ejercicio, ya que se deja en los ejecutores esa responsabilidad, lo que origina que en ocasiones se desconozca el destino del recurso o falten bienes adquiridos con el fondo.

El subejercicio es un problema estructural que ha presentado niveles significativos, como consecuencia, en parte importante, de la firma extemporánea de los Convenios de Coordinación y de los Anexos Técnicos, situación que genera opacidad sobre el destino final de los recursos y dificultades para su fiscalización. Al respecto, existen recursos no aplicados de varios ejercicios.

Evaluación del personal:

La información de las evaluaciones al personal en materia de control de confianza se mantiene reservada, y debido a su naturaleza sólo se dan a conocer a la ciudadanía los avances porcentuales en el proceso de evaluación, pero no las cifras absolutas y tampoco los resultados, hecho que limita la transparencia de ese proceso.

Registros contables, presupuestarios y patrimoniales:

Diversas entidades federativas no tienen sistemas de control adecuados respecto del fondo para generar reportes financieros y llevar registros contables en los términos previstos por la normativa, aspecto que le resta transparencia a la información que presentan.

La participación de diversas dependencias ejecutoras afecta el control y resguardo de la documentación comprobatoria del gasto, este concepto fue el primero en importancia en las observaciones que se determinaron por la ASF en el periodo 2000-2010. Asimismo, en algunas entidades federativas no se cancela la documentación con la leyenda “Operado FASP” y el año del ejercicio, lo que abre la posibilidad de su utilización en la comprobación del gasto de otros fondos o programas.

Entrega de los informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo:

La información que se remite a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como su difusión, presenta irregularidades en su entrega, calidad y congruencia. Además de entregar la información a la SHCP, las entidades federativas deben proporcionar al SESNSP informes trimestrales, los cuales presentan insuficiencias, ya que existen casos donde la información no se entrega o se envía pero en ocasiones tiene inconsistencias, por lo que no hay certeza del ejercicio del recurso.

Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

A pesar de que aportan información importante para apoyar la evaluación del fondo, los Indicadores de Desempeño resultan insuficientes para evaluar con el alcance deseado el impacto y los resultados del FASP.

Evaluación del fondo:

Las entidades no evalúan el fondo bajo el argumento de que desconocen la normativa o por la falta de recursos para emplearlos en este fin, lo que impide conocer sus resultados e impactos. Adicionalmente, la normativa del FASP prevé que las entidades elaboren un Informe Anual de Evaluación; sin embargo, este documento se elabora sólo como un requisito administrativo, pero no representa un insumo que coadyuve a la mejor toma de decisiones en la entidad, además no lo envían oportunamente al SESNSP.

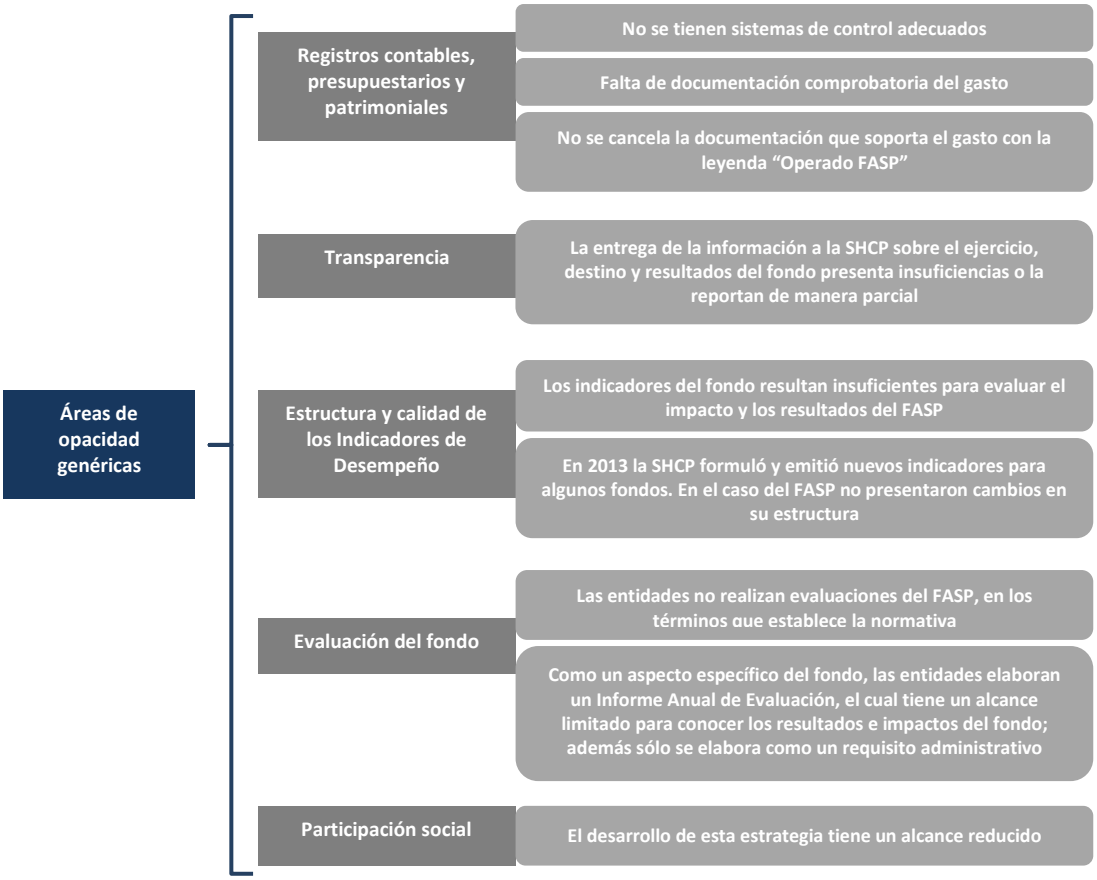
Participación Social:

Su alcance en la gestión del fondo es limitado, por las insuficiencias de las estrategias correspondientes, lo que afecta la trasparencia de la gestión del fondo.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL FASP

Áreas de opacidad en el proceso de gestión

- **Asignación de los recursos**
  - La fórmula de distribución se aplica sólo al incremento presupuestal de cada ejercicio y tiene como base la asignación de 2010. No es claro por qué se tomó dicho año como base
  - La fórmula parece un algoritmo simple, la sumatoria de cinco variables, pero éstas a su vez contienen sub variables que hacen que la fórmula sea muy extensa y compleja
  - No se publica la memoria de cálculo de la aplicación de las variables que integran la fórmula
  - La información que sustenta la aplicación de la fórmula no es pública, la disponible está muy agregada o no se encuentra actualizada
  - Existe poca claridad en los criterios utilizados por las entidades federativas para la distribución de los recursos del fondo entre los municipios, que promueve el PEF
- **Firma del Convenio de Coordinación y del Anexo Técnico**
  - Tiempos extensos para su aprobación y firma
  - Liberación tardía de los recursos a los ejecutores del gasto, genera subejercicios
- **Transferencia y recepción de los recursos**
  - En algunos casos no abren cuentas bancarias productivas y específicas para la recepción y administración de los recursos del fondo
  - Transferencia de recursos del fondo a otras cuentas y mezcla de recursos
- **Planeación**
  - No se elaboran diagnósticos adecuados de las necesidades en materia de seguridad pública, para apoyar la programación del fondo
  - Significativas reprogramaciones de recursos o de acciones. En diversos casos se realizan sin autorización del SESNSP
- **Ejercicio del recurso**
  - Existe un número importante de adjudicaciones directas
  - Falta de una instancia de control del fondo en las entidades federativas
  - Desconocimiento del destino del recurso en algunos casos
  - Bienes adquiridos con el fondo, no localizados
  - Niveles significativos de subejercicio. Dificultades para su fiscalización. Insuficiente conocimiento del destino del recurso
- **Evaluación del personal**
  - La información de las evaluaciones en materia de control de confianza se mantiene reservada y no se dan a conocer a la población sus resultados con suficiencia



9. FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF)

En el ejercicio 2000 se aprobó en el PEF el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), financiado con recursos del Ramo General 23. Este programa fue el antecedente del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), el cual se incorporó en 2007 al Ramo General 33 con un monto asignado equivalente al 1.4% de la Recaudación Federal Participable (RFP).

En el periodo 2007-2011 el FAFEF representó en promedio el 5.6% de total del Ramo General 33, por lo que se situó en el quinto lugar de importancia por su monto. Dentro de las áreas de oportunidad que se tienen identificadas para este fondo, en términos de su transparencia, destacan las siguientes:

Destino de los recursos:

Los recursos del FAFEF tienen por objeto fortalecer los presupuestos de los estados y el Distrito Federal, así como de las regiones que los conforman, y se pueden destinar a nueve rubros diversos. En 2011, el gasto del fondo se concentró en cuatro: saneamiento financiero, infraestructura física, apoyo a la educación pública y saneamiento de pensiones, que significaron

el 93.2% del total. La multiplicidad de destinos del fondo dispersa sus impactos y dificulta su evaluación.

Transferencia de los recursos del FAFEF:

Si bien los recursos que se destinan al fondo los ministra en forma oportuna la Federación a las entidades federativas, su entrega a los organismos ejecutores no presenta la agilidad necesaria debido a los problemas que se registran en la planeación y programación del fondo. En la Cuenta Pública 2011, 6 estados de los 15 fiscalizados en este fondo por la ASF, no instrumentaron las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos a las instancias ejecutoras.

En algunas entidades federativas, la administración y manejo de los recursos del fondo por las secretarías de finanzas o equivalentes se lleva a cabo mediante cuentas bancarias concentradoras, lo que propicia la mezcla de los recursos del fondo con los de otros programas. En la revisión de la Cuenta Pública 2011 se determinó que se realizaron traspasos de la cuenta del FAFEF a otras cuentas bancarias, en 7 entidades federativas de las 15 auditadas.

Fortalecimiento financiero:

Uno de los destinos del fondo es el pago de pasivos diferentes de deuda pública “siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales”. Esta condición se encuentra indefinida en términos operativos, dado que no se especifica el criterio de medición del impacto que se espera obtener. El incumplimiento de dicho criterio representó el 58.6% del monto observado del fondo en el lapso de 2007 a 2010, en las auditorías practicadas por la ASF.

Inversión en infraestructura física:

La inversión en infraestructura física es el segundo rubro en importancia del FAFEF. Sin embargo, las obras son realizadas sin una eficiente planeación y priorización, y no son suficientemente transparentes los criterios de programación y selección de las obras.

La diversidad, generalidad o vacíos en las legislaciones estatales en materia de obra pública genera procesos de licitación y adjudicación insuficientemente transparentes. En materia de licitaciones existe laxitud en la normativa local en algunas entidades federativas, ya que se presentan amplios márgenes para contratar obra por concursos restringidos o adjudicación directa.

En la ejecución de las obras se observan áreas de mejora en la integración de sus expedientes; además, con frecuencia las incidencias del proceso de realización de las obras no están debidamente documentadas en la bitácora correspondiente, lo que limita justificar, por ejemplo, los convenios modificatorios adicionales que se formulan. Estos convenios presentan una elevada incidencia.

En algunas entidades se presentan subejercicios, los cuales generan que los beneficios a la población se pospongan, y propician problemas de transparencia, porque se pierde la trazabilidad en la aplicación de los recursos. Además, afectan la certeza de que fueron destinados a los fines y objetivos previstos y obstaculizan su fiscalización.

Registros contables y presupuestarios:

Una de las principales irregularidades en la gestión del FAFEF es la falta de documentación comprobatoria, principalmente derivada de la transferencia de recursos a los entes ejecutores sin un seguimiento adecuado, lo cual limita la certeza del gasto e impide su adecuado registro contable. En 2011 esta observación se presentó en 6 de los 15 estados fiscalizados por la ASF. Además, la documentación comprobatoria no es cancelada con la leyenda "Operado FAFEF", lo que se registró en 10 entidades.

Asimismo, se presentan diferencias entre las cifras reportadas en las cuentas bancarias, los registros contables y patrimoniales, así como en la información financiera generada por las diversas áreas involucradas en el manejo del recurso. En 2011, 10 de los 15 estados revisados por la ASF fueron observados por esta irregularidad.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo difusión de los mismos entre la población:

Los informes trimestrales a la SHCP no son entregados por todas las entidades federativas y la calidad de la información proporcionada registra insuficiencias, lo cual limita la evaluación del impacto del fondo. En 2012 el promedio anualizado de entrega fue del 98.4% para el Formato Único, del 84.4 % para el Formato Nivel Fondo y del 78.1% para los Indicadores de Desempeño. La falta de difusión de estos informes se presentó en el 60.3% de las entidades revisadas por la ASF.

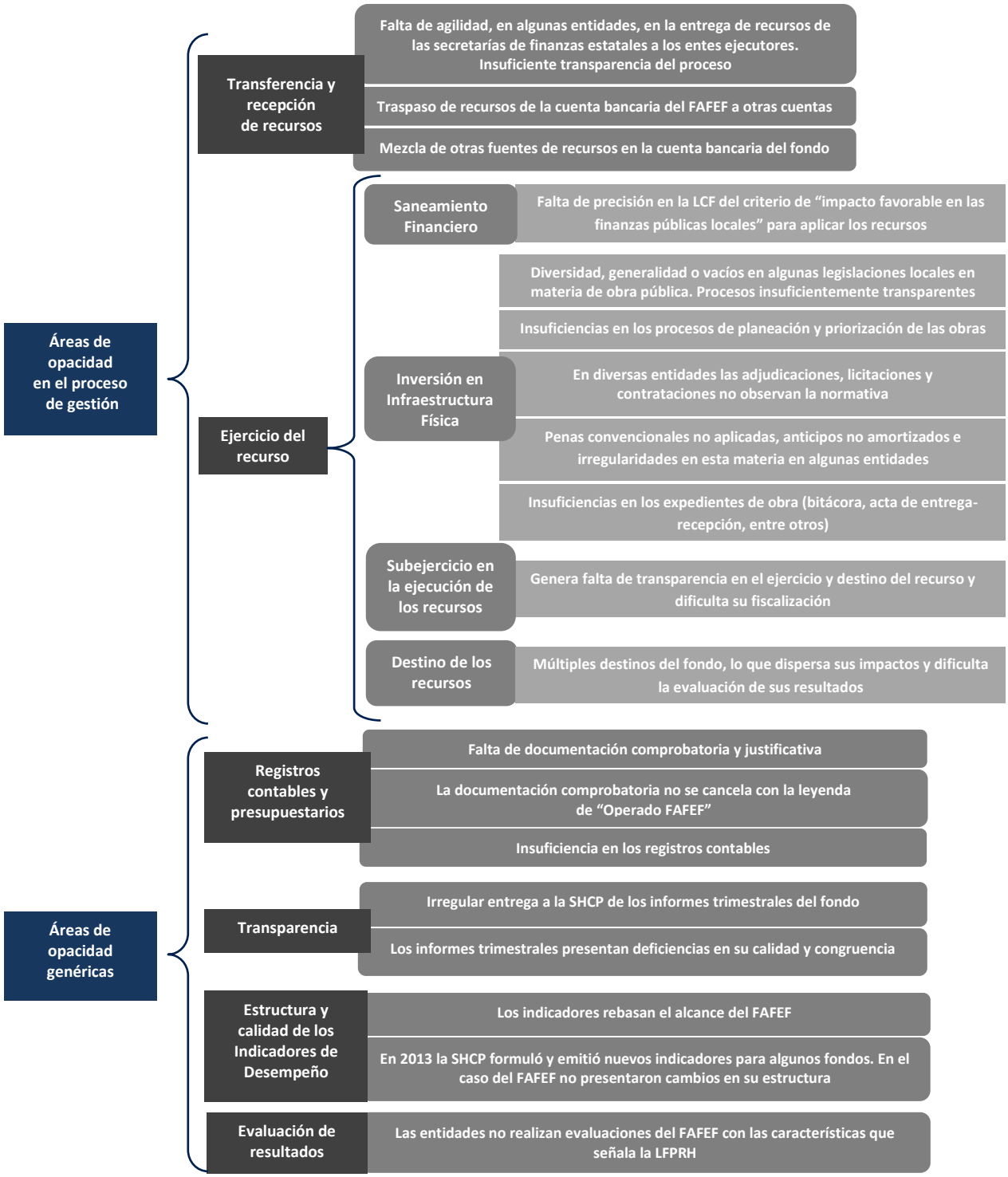
Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

Los Indicadores de Desempeño definidos para el fondo tienen algunas limitaciones para apoyar una adecuada evaluación de sus impactos, ya que relacionan sus recursos con resultados de alcance estatal, respecto de los cuales su incidencia no es generalmente significativa pues, en promedio, el FAFEF sólo representa alrededor del 2.0% de los ingresos de las entidades federativas (incluidas las transferencias y las participaciones federales), lo que no se corresponde con el alcance de dichos indicadores.

Evaluación:

No se realizan las evaluaciones del fondo sobre sus resultados e impactos previstas por la ley.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL FAFEF



10. SEGURO POPULAR

Con el fin de alcanzar la cobertura universal de salud y proporcionar estos servicios a la población sin seguridad social, así como para evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud, se creó el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), cuyo instrumento financiero y operativo es el Seguro Popular.[1]

Los recursos del Seguro Popular se integran por: la Cuota Social (CS), la Aportación Solidaria Federal (ASf), la Aportación Solidaria Estatal (ASE) y la Cuota Familiar (CF). Estos recursos son asignados por persona afiliada; en 2011 el monto por persona fue de 2,543.4 pesos. Los recursos se calculan de acuerdo con el número de afiliados que en 2011 fue de 51.8 millones de personas.

Del monto que corresponde al SPSS (Seguro Popular), la mayor proporción corresponde a programas federales ya existentes que se alinearon a la estrategia del Seguro Popular y una parte menor, pero importante, son recursos que se transfieren a las entidades federativas para la operación del programa. El detalle del esquema de financiamiento del Seguro Popular se presenta en la versión amplia del documento.

En 2011 se transfirieron a las entidades federativas 45,165.8 millones de pesos de recursos federales para la operación del programa y adicionalmente se asignaron 13,508.0 millones de pesos al Fideicomiso del SPSS (Seguro Popular), manejado por la CNPSS.

Dentro de las áreas de oportunidad en la transparencia de su gestión destacan las siguientes:

Asignación de los recursos:

Para el cálculo de los recursos que se asignan al Seguro Popular es necesario conocer la cifra de afiliados, sin embargo, el padrón correspondiente se encuentra sobreestimado. En la auditoría de desempeño realizada por la ASF se determinó que de un listado (muestra) de 47,142,280 afiliados al Seguro Popular, 5,839,570 se encontraron registrados en otras instituciones.

Además, el mecanismo de asignación de recursos a las entidades federativas no es claro en algunos aspectos, ya que la Aportación Solidaria Federal (ASf) debe ser en promedio nacional igual a 1.5 veces la Cuota Social, no obstante, en el cálculo de los recursos, dicho promedio es objeto de ajustes en el caso de cada entidad federativa, sin que exista la transparencia suficiente respecto de los elementos e información utilizados para determinar esos factores de ajuste. En tal sentido, se utilizan categorías como “necesidades de salud”, “esfuerzo estatal” o “desempeño”, las cuales no se encuentran definidas, son genéricas y están sujetas a interpretación.

[1] El SPSS también contempla a partir de 2006 el programa denominado Seguro para una Nueva Generación (actualmente Seguro Médico Siglo XXI).

Anexos a los Acuerdos de Coordinación:

Para mantener su vigencia, cada año se firman con las entidades federativas cuatro anexos a los acuerdos de coordinación originales; entre las insuficiencias del proceso están las siguientes: la publicación extemporánea de los anexos, la ausencia de la metodología de cálculo en las metas de afiliación, la falta de justificación de los porcentajes de gasto establecidos, así como la ausencia de calendarios de ministración hacia las secretarías de finanzas de las entidades y de éstas hacia los entes ejecutores del gasto. Cabe mencionar que estos anexos se firman de forma extemporánea, por lo que las transferencias se realizan con retraso, esto constituye una de las causas del subejercicio recurrente que presenta el Seguro Popular.

Transferencias y recepción de los recursos:

Existen retrasos en la ministración del recurso hacia los estados, así como la falta de una calendarización de la misma, en lo que corresponde a la ASf, principalmente por la firma extemporánea de los anexos de los acuerdos de coordinación. Adicionalmente, en diversos estados las transferencias de las secretarías de finanzas hacia los entes ejecutores se realizan con retraso; igualmente, se efectúan ministraciones a las entidades federativas en el siguiente ejercicio, con cargo en el anterior, por los ajustes del padrón de beneficiarios que se realizan al final de año, lo que resta transparencia al proceso. En algunas entidades no se cumple con la utilización de una cuenta bancaria específica para la administración de los recursos.

En la revisión de la Cuenta Pública 2011 se determinaron transferencias de recursos del Seguro Popular a cuentas bancarias de otros fondos o programas.

Adquisiciones, licitaciones y contrataciones de bienes y servicios:

La subrogación del abasto de medicamentos, insumos y servicios médicos es un área poco transparente. El reporte trimestral a la CNPSS sobre los proveedores pagados no se entrega por algunas entidades federativas o lo hacen de manera parcial.

Además, se realizan adjudicaciones directas por montos superiores a los establecidos en la normativa, bajo el supuesto de asegurar el abasto y en otros casos no se formalizan contratos o pedidos de compra que observen los requisitos normativos mínimos establecidos.

Servicios personales:

No se publica la información de forma clara, detallada y oportuna, de las plantillas de personal que se pagan con recursos del FASSA y del Seguro Popular en sus diferentes modalidades de contratación. También la ASF detectó pagos de personal de honorarios que carecían de los contratos que respalden la relación laboral.

Medicamentos:

En el rubro de medicamentos y materiales de curación se ha observado la falta de mecanismos adecuados de control, sistemas de información, inventario y registro; asimismo, los medicamentos no se catalogan por fuente de financiamiento. Esa falta de control, así como las deficiencias en la formulación de programas anuales de adquisiciones incide en el surtimiento incompleto de las recetas a los usuarios de los servicios de salud.

Subejercicio en la ejecución del recurso en las Entidades Federativas:

Existe un subejercicio recurrente en el Seguro Popular, al 31 de diciembre de 2011 fue del 30.4%. Entre las causas que explican esa problemática se encuentran el retraso en la firma y publicación de los anexos de los acuerdos de coordinación; la falta de calendarios de ministración de la Federación a las entidades, así como de las secretarías de finanzas locales a los entes ejecutores del gasto; la falta de un programa anual de trabajo de las instancias ejecutoras; los ajustes en el padrón de afiliados, realizados al final del año por lo que el recurso se entrega hasta el siguiente ejercicio, y en general las insuficiencias en la gestión de los organismos ejecutores.

Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (FPGC) y Fondo de Previsión Presupuestal (FPP):

La CNPSS no verifica las obras ejecutadas por las entidades federativas con cargo en la subcuenta de infraestructura del FPP, a las cuales se les cubren las erogaciones efectuadas, sin la revisión física correspondiente. Asimismo, de acuerdo con la auditoría realizada al FSPSS, se reportó un saldo disponible de 19,453.8 millones de pesos que no se encuentra asignado a un destino específico.

Registros contables y presupuestarios:

La documentación comprobatoria del gasto presenta deficiencias como la falta de nombre del programa, no se indica el origen de los recursos, no se identifica el ejercicio fiscal que corresponde, y no es debidamente cancelada. En las fiscalizaciones realizadas al programa se ha observado también el pago de facturas de ejercicios anteriores y la falta de documentación comprobatoria del gasto. Asimismo, existen diferencias en los registros contables y presupuestarios derivadas de operaciones registradas de forma incorrecta o sin registro.

Un número importante de entidades no informó a la población sobre el manejo del Seguro Popular, de igual forma se detectaron diferencias entre lo presentado en la Cuenta Pública estatal y los recursos ministrados, situación que se presenta debido a los ajustes del padrón de afiliados.

Entrega de informes e indicadores sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo; difusión de los mismos entre la población:

La entrega de los informes a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del programa, así como la calidad de la información registran irregularidades recurrentes; en 2012, el 59.4% de las entidades federativas no entregó el Formato Único y el 87.5%, el Formato Nivel Fondo.

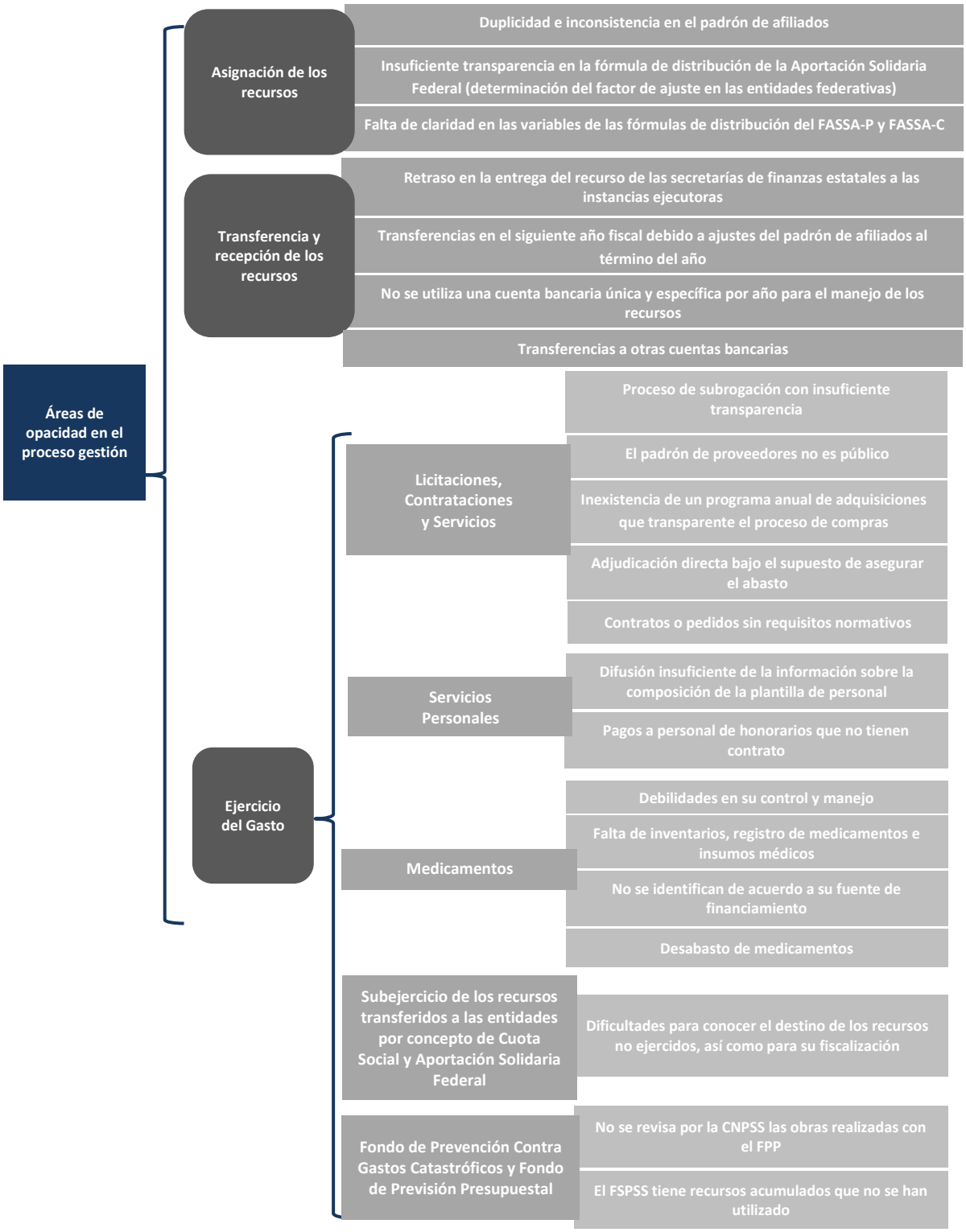
Estructura y calidad de los Indicadores de Desempeño:

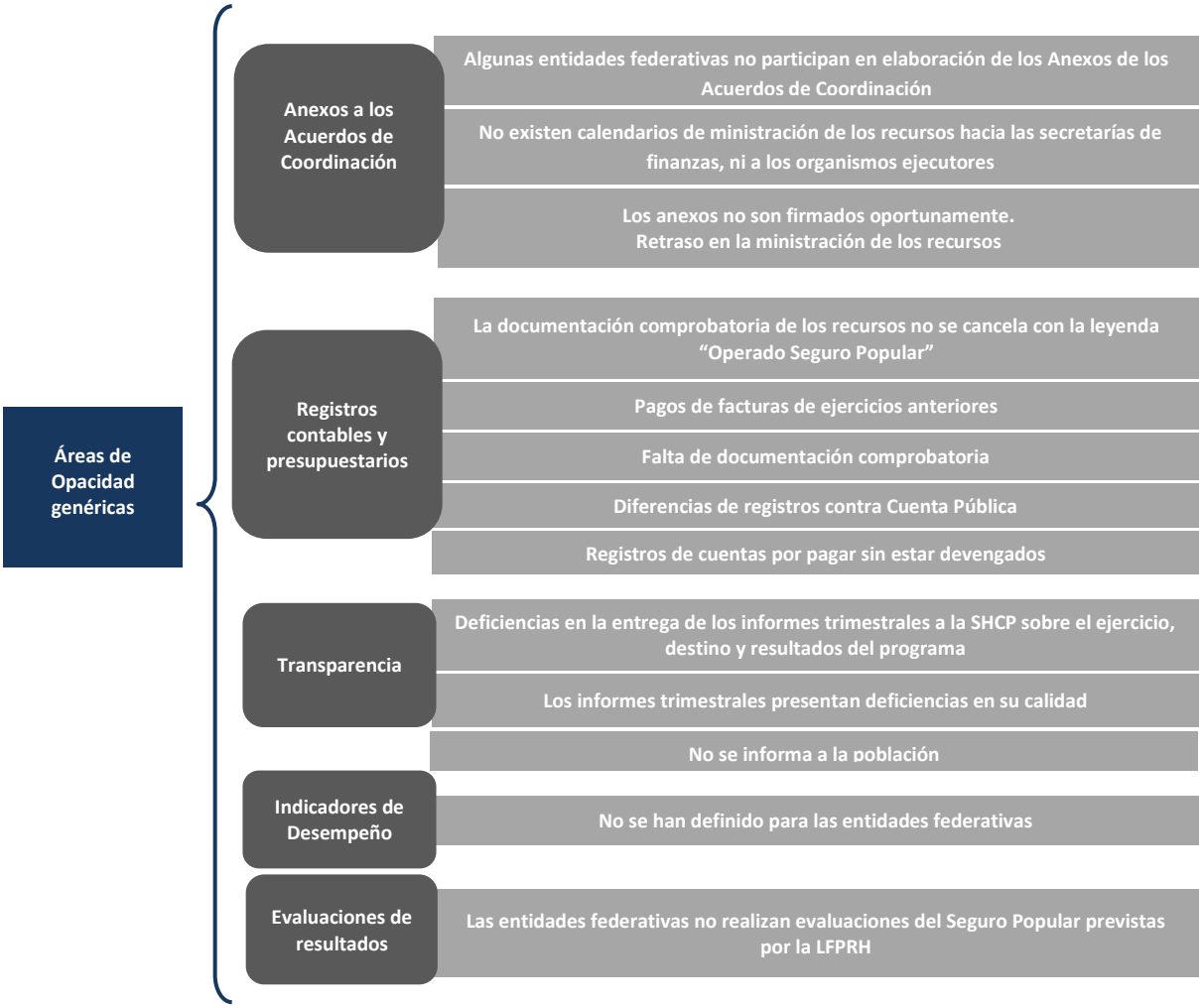
Actualmente no se han definido Indicadores de Desempeño del Seguro Popular para su utilización por las entidades federativas, lo que constituye una limitante significativa para la evaluación de sus resultados e impactos.

Evaluación:

La evaluación del Seguro Popular es un área de oportunidad significativa, ya que en las entidades federativas no se evalúa el ejercicio de los recursos, ni de los resultados alcanzados, en los términos previstos por la ley.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL SEGURO POPULAR





11. SUBSIDIO A LOS MUNICIPIOS Y, EN SU CASO, A LOS ESTADOS CUANDO TENGAN A SU CARGO LA FUNCIÓN O LA EJERZAN COORDINADAMENTE CON LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA EN SUS DEMARCACIONES TERRITORIALES (SUBSEMUN)

Su objetivo es proporcionar apoyos a los municipios y demarcaciones territoriales del D.F. para profesionalizar y equipar a sus cuerpos de seguridad pública; mejorar la infraestructura de las corporaciones; implantar el nuevo modelo de desarrollo policial, y apoyar la operación policial, la prevención del delito y la participación ciudadana.

El SUBSEMUN tiene una cobertura limitada de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (220 en 2011, 239 en 2012 y 251 en 2013), aunque éstos concentran en promedio el 64.0% de la población nacional. En 2011 tuvo una asignación de 4,303.3 millones de pesos.

No obstante su importancia estratégica, su ejercicio presenta algunas áreas de mejora en la transparencia de su gestión y resultados, que se exponen a continuación:

Asignación de los recursos:

Existe una fórmula de elegibilidad de los municipios por beneficiar; previamente a su aplicación se determina la cantidad de municipios por incluir, aunque no están claros los criterios que determinan el número de municipios elegidos; así, de 150 municipios beneficiados en 2008, se pasó a 206 en 2009 y la misma cantidad en 2010; mientras que en 2011 se benefició a 220, en 2012 a 239 y en 2013 a 251.

Los criterios utilizados para la distribución de los recursos no son publicados en el DOF, en las Reglas de Operación del Subsidio, ni en el acuerdo por el que se da a conocer la elegibilidad de los municipios beneficiados; en dicho acuerdo se expresa la fórmula de elegibilidad, sin especificar el monto asignado a cada municipio y demarcación territorial. Cabe mencionar que en 2011 sí se dieron a conocer, en la página del SESNSP (sin ser publicados oficialmente), los criterios de distribución del subsidio, lo cual no sucedió para 2012 y 2013.

Para la elegibilidad en 2011, se utilizaron cifras del documento Estadísticas Judiciales en materia Penal de Presuntos Delincuentes (1997-2008) de INEGI; sin embargo, no estaban disponibles para algunos municipios. En 2013 se consideraron las cifras sobre criminalidad del Sistema Nacional de Información, las cuales se reportan por los municipios de manera incompleta o en algunos casos no se reportan, lo que afecta la adecuada aplicación de la fórmula de elegibilidad.

Transferencia de recursos:

Existen áreas de oportunidad para mejorar la transparencia en el ejercicio del subsidio. No existen fechas establecidas para la ministración de los recursos por lo que se generan retrasos en la entrega del SESNSP a los gobiernos estatales (9 de 21 entes fiscalizados por la ASF en la Cuenta Pública 2011) y de éstos a los municipios (12 de 21 entes revisados en esa Cuenta Pública); no se publica la relación de municipios que por incumplimiento no recibirán ministraciones y aquellos que serán sus sustitutos; no se utiliza una cuenta bancaria exclusiva para la administración del subsidio (9 de las 21 auditorías practicadas por la ASF en la Cuenta Pública 2011) y existen traspasos de recursos del SUBSEMUN a otras cuentas bancarias (3 de 21 entes revisados en 2011).

Ejercicio de los recursos:

Existe un importante número de excepciones a la licitación pública tanto en adquisiciones como en obra pública (9 de las 21 auditorías realizadas por la ASF en la Cuenta Pública 2011); no se dispone de contratos formales para la adquisición de armamento, por lo que se presentan retrasos en su entrega (en 7 de las 21 auditorías realizadas); no está claramente definido el fundamento

jurídico con sustento en el cual el SESNSP establece la prórroga para el ejercicio de los recursos del SUBSEMUN (en 2010 al 31 de mayo de 2011 y para 2011 al 31 de marzo de 2012).

Profesionalización del personal:

No se entregan a los municipios, en algunos casos, los resultados de las evaluaciones de su personal policial (10.0% de los municipios revisados en la Cuenta Pública 2011); éstas representan la base del desarrollo del Nuevo Modelo Policial, y la falta de resultados afecta la transparencia en este proceso. No se ha implementado el Servicio Profesional de Carrera Policial (en 15 de los 21 entes auditados en 2011), lo que afecta la transparencia en el proceso de ingreso, ascenso, estímulos, remuneraciones y retiro del personal, entre otros aspectos. Asimismo, 14 municipios de los 18 revisados no se reestructuraron bajo un esquema de jerarquización terciaria (que tome en cuenta la calificación, antigüedad y grado jerárquico entre otros) alineado al Sistema Nacional de Desarrollo Policial; la falta de esta restructuración impide identificar la remuneración de los elementos policiales, valorar y transparentar si el esquema salarial es el adecuado según sus funciones, aptitudes y capacitación.

Sistemas de información municipal:

No obstante su trascendencia, se tienen insuficiencias en la operación de los sistemas de información; en 7 municipios de los 18 revisados en la Cuenta Pública 2011, no se llenó correctamente el kárdex electrónico y en 10 municipios no funcionó adecuadamente el Sistema Plataforma México. De 16 entes fiscalizados que generan productos de inteligencia, sólo 6 lo hicieron con base en el Sistema Plataforma México, en 3 municipios no se genera ningún tipo de producto y no se proporcionó información al respecto en 2 municipios. Ambos son básicos para el desarrollo del sistema de inteligencia policial; las insuficiencias en su operación afectan la estrategia de atención del delito con enfoque preventivo.

Registros contables:

Existe equipo no inventariado o registrado por el municipio (en 4 de 21 auditorías practicadas por la ASF en la Cuenta Pública 2011); además, en 15 de los 21 entes revisados, la documentación comprobatoria no se encontró debidamente cancelada con la leyenda de Operado SUBSEMUN. Esta situación ha sido recurrente.

Participación ciudadana:

Ha sido insuficiente el alcance de la participación ciudadana en las acciones previstas por la estrategia del SUBSEMUN, debido a que no se realiza su difusión entre la población, con el alcance necesario, ni se promueve su organización y capacitación. Esta insuficiencia afecta la transparencia de la gestión y resultados del subsidio.

Entrega de informes sobre el ejercicio, destino y resultados del subsidio:

La entrega de informes a la SHCP ha sido irregular y con insuficiencias en la calidad de la información; para el cuarto trimestre de 2012, el Formato Único fue reportado sólo por el 42.7% del total de municipios beneficiados; mientras que el Formato Nivel Fondo fue reportado por el 25.5%.

Evaluación sobre el desempeño del subsidio:

Los municipios no han evaluado los resultados e impactos del SUBSEMUN; hasta 2013 el SESNSP estableció los lineamientos generales de diseño y ejecución de los programas de evaluación del SUBSEMUN.

Es importante señalar que para el subsidio no se habían establecido Indicadores de Desempeño; en 2013 el SESNSP definió nueve indicadores.

PRINCIPALES ÁREAS DE OPACIDAD EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL SUBSEMUN

Áreas de opacidad en el proceso de gestión

- **Asignación de los recursos**
  - No son explícitos y públicos los criterios que determinan el número de municipios que participarán en el SUBSEMUN y los que se consideran para la distribución de los recursos
  - Las cifras del Sistema Nacional de Información, utilizadas para la selección de los municipios que participarán en el SUBSEMUN, se presentan de manera incompleta, lo que limita la adecuada aplicación de los criterios correspondientes
- **Transferencia de recursos**
  - Falta de un calendario para la entrega de las ministraciones
  - No se publica de manera oficial la relación de los municipios que por incumplimiento dejan de recibir ministraciones y sus sustitutos
  - Retrasos en la entrega de recursos del SESNSP al Gobierno del Estado y del Gobierno del Estado a los municipios, sin transparentarse sus causas, a efecto de su atención
  - Falta de una cuenta bancaria exclusiva para el SUBSEMUN, se maneja en la misma cuenta la coparticipación municipal
  - Traspasos de recursos del SUBSEMUN a otras cuentas bancarias
- **Ejercicio del recurso**
  - **Adquisición de bienes o servicios y contratación de obra**
    - Existe un número importante de excepciones a la licitación pública. Procesos de adjudicación poco transparentes
    - La adquisición de armamento carece de un contrato o documento formal en el que se establezcan los compromisos de entrega, precios y características
  - **Subejercicio en la aplicación de los recursos**
    - Existencia de subejercicios. No está definido el fundamento jurídico bajo el cual se establece la prórroga para que los municipios puedan ejercer los recursos después del cierre del ejercicio
  - **Profesionalización del Personal**
    - No se remiten en algunos municipios los resultados de las evaluaciones de control de confianza, así como los de habilidades, destrezas y conocimientos de la función y desempeño
    - No se tiene implantado el Servicio Profesional de Carrera Policial. Insuficiente transparencia en el proceso de ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal
    - La falta de reestructuración del estado de fuerza de los municipios no permite identificar si su esquema salarial es el adecuado. Transparencia insuficiente en el proceso de estandarización salarial
  - **Sistema de Información Municipal**
    - El Sistema Plataforma México y el kárdex electrónico presentan insuficiencias operativas, que impiden tener accesos a información básica para la operación policial y las estrategias de seguridad. Además, a partir de 2011 ya no se mencionan en las Reglas de Operación lo que genera dudas sobre su continuidad estratégica y operativa

Áreas de opacidad
Registros contables y presupuestarios
Existe equipo no inventariado o registrado por el municipio
Los registros contables no coinciden con lo reportado en los informes trimestrales proporcionados a la SHCP
La documentación comprobatoria no se cancela con la leyenda de "Operado SUBSEMUN"
Participación Social
Limitada participación social en la estrategia y programas de seguridad pública, lo que resta transparencia a su gestión y resultados
Transparencia
La entrega de los informes trimestrales a la SHCP es muy irregular y no se publica ni difunde la información a la población
Los informes trimestrales presentan deficiencias en su calidad y congruencia
Indicadores de Desempeño
No se habían establecido Indicadores de Desempeño por el SESNSP, hasta 2013
Evaluación de resultados
No se han realizado evaluaciones del SUBSEMUN

V. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL. AVANCES Y ÁREAS DE MEJORA

El 7 de mayo de 2008 se reformó el artículo 73 de la CPEUM para otorgar al Congreso la facultad de expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Como resultado de lo anterior, en diciembre de 2008 se publicó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), vigente a partir del 1º de enero de 2009. En su exposición de motivos se destaca la contabilidad gubernamental como "un instrumento clave, permanente y recurrente en la toma de decisiones", mediante la implantación de un sistema de contabilidad gubernamental que establezca criterios para el registro contable de las operaciones financieras, así como para la emisión de información contable y de Cuenta Pública para los tres órdenes de gobierno; proponga un marco normativo claro en su enfoque y dirección, pero flexible para incorporar reglas, instrumentos y criterios actualizados, y asuma como premisa básica el registro y la valuación del patrimonio del Estado.

El objetivo del Sistema de Contabilidad Gubernamental es registrar de manera automática, armónica y en tiempo real las operaciones contables y presupuestales.

El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, cuyo objetivo es la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

En la revisión de la Cuenta Pública 2011, efectuada en el segundo semestre de 2012, la ASF evaluó los avances en la implementación de las disposiciones de la LCGG en las entidades federativas y municipios auditados; los principales resultados fueron los siguientes: el 25% de las entidades se encontró con un nivel aceptable, el 62% reportó un grado de avance medio y el 13% restante mostró un cumplimiento básico.

En cuanto a los municipios, de los 102 municipios revisados (no incluye 4 demarcaciones territoriales del Distrito Federal), 5% alcanzó un nivel aceptable en la adopción de la normativa, 6% un nivel medio, y un nivel básico el 4%; en el 85% de los municipios se constató que los avances eran nulos. En el mismo universo, 6% tenía un cumplimiento avanzado en su implantación, 32% un cumplimiento medio, y en el nivel más bajo de cumplimiento estaba el 22%. En el 40% restante, a la fecha de la visita de evaluación, la implantación era inexistente.

Los resultados de la evaluación, tanto para las entidades federativas, como para la muestra de municipios, se presentan en la versión completa de este documento.

El 12 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el decreto modificatorio de la LGCG; el aspecto central de la modificación es la incorporación del Título Quinto denominado "De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas", el cual ha fortalecido el marco jurídico para impulsar gestiones de gobierno cada vez más transparentes, sobre todo en las entidades federativas y municipios. Los aspectos más destacados de dicha reforma se presentan en la versión amplia de este informe.

En el segundo trimestre de 2013 se realizó una encuesta (que fue prácticamente de autoevaluación) por las EFSL, con base en los cuestionarios diseñados por la Secretaría Técnica del CONAC, la ASF y la Coordinadora Nacional de la ASOFIS, sobre el avance en la adopción e implantación de la LGCG; sus resultados muestran que, aunque existen avances, todavía son insuficientes, como se detalla en la versión amplia de este documento.

Con base en los resultados de dicha encuesta realizada, el 16 de mayo de 2013 la SHCP publicó en el DOF el "Acuerdo 1 aprobado por el Consejo de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013", en el que se establecen los nuevos plazos para el cumplimiento de las disposiciones de la LGCG, conforme a lo siguiente:

PLAZOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA LGCG PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

FUENTE: SHCP, DOF, Acuerdo 1 aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en reunión del 3 de mayo de 2013, 16 de mayo de 2013.

La LGCG coadyuvará a impulsar de manera sustantiva la transparencia en la gestión y resultados del gasto federalizado; existen avances en la adopción e implementación de sus disposiciones, pero son todavía insuficientes para alcanzar plenamente los objetivos de ese ordenamiento, por lo que es necesario continuar con la promoción de su adopción y aplicación plena, así como fortalecer los apoyos y asistencia para su adopción, sobre todo en el caso de los municipios con menos capacidad institucional, que son la mayoría.

VI.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El gasto federalizado es relevante para las finanzas estatales y municipales; para los gobiernos de los estados significa en promedio el 90% de sus ingresos totales y para los municipios alrededor del 65%, aunque en los rurales y marginados supera el 90%.

La transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos, entre ellos el gasto federalizado, son premisas básicas de toda sociedad democrática, por lo que son áreas en las que el país ha realizado un esfuerzo importante en los últimos años para disponer del marco jurídico que impulse su desarrollo hacia niveles superiores. Sin embargo, su cumplimiento es insuficiente, lo que afecta no sólo la rendición de cuentas de estos recursos, sino también la calidad de su gestión y de sus resultados.

Los problemas de transparencia en el gasto federalizado se derivan de dos ámbitos de causas; por un lado, las que devienen de vacíos, ambigüedades o inexistencia en la normativa de las disposiciones sobre la operación de los fondos o programas, así como de insuficiencias o debilidades en la coordinación intergubernamental e interinstitucional, y por otro lado, las que surgen del incumplimiento de la normativa existente, que son las de mayor ocurrencia y generalización.

Si bien ambos tipos de problemas aparecen en las diversas etapas del proceso de gestión, los del primer grupo se manifiestan más en las que se relacionan con la distribución de los recursos de la Federación a las entidades federativas, y de éstas a los municipios y demarcaciones territoriales, así como en las de planeación e implementación estratégica de los programas. Las del segundo grupo permean todas las etapas pero se manifiestan con mayor incidencia en las vinculadas con el control interno; la licitación y adjudicación de contratos; el ejercicio del recurso; el registro financiero, contable y patrimonial, y con la presentación de informes, indicadores y evaluación de los programas.

En el primer grupo destacan las áreas de opacidad que se tienen en el proceso de asignación de recursos de los fondos y programas, ya que para algunos no existen las fórmulas o metodologías de asignación o no son públicas, o las variables que las componen no están claramente definidas, son ambiguas o las fuentes de información respectivas no son accesibles para las entidades federativas y municipios y para la población en general. En el mejor de los casos, como por ejemplo en el FISM, la fórmula que la Federación aplica es pública, pero su grado de complejidad la hace poco accesible.

En el ámbito local, se hace más evidente la problemática, ya que no todos los estados publican la fórmula o los criterios de distribución de los recursos, lo cual limita la verificación por los

municipios respecto de sus montos asignados, y propicia que éstos acepten por costumbre la asignación que determinan los gobiernos estatales.

Este mismo grupo de problemas de transparencia derivados de la falta o insuficiencia de la norma, se vincula con la planeación, sobre todo en cuanto a la definición, de manera específica y en términos operativos, de los beneficiarios o de la población objetivo de los programas, lo cual es un elemento fundamental para el adecuado direccionamiento e impacto de la aplicación de los recursos. Sin embargo, en fondos como el FAM, FISE, FISM y Seguro Popular existen problemas para definir en términos operativos o cuantificar (Seguro Popular) su población objetivo y por consecuencia para la medición de sus impactos.

Asimismo, se pueden ubicar en este grupo los problemas derivados de algunas indefiniciones o ambigüedades respecto de los rubros en los que se pueden aplicar los recursos de los fondos o programas, lo que determina que a nivel local se hagan interpretaciones de la norma que no siempre se corresponde con los objetivos de cada uno. Esta problemática se presenta en la mayoría de ellos.

De igual manera, cabe mencionar que la LCF no ha sido revisada con el alcance necesario para adecuarla a las nuevas circunstancias de las entidades federativas y municipios, por lo que sus disposiciones están rebasadas en aspectos sustantivos, como es el caso de la apertura programática del FISM. Esta situación afecta la transparencia de la gestión del gasto federalizado.

En cuanto al grupo de problemas de opacidad por incumplimiento de la normativa destacan los siguientes:

Los procesos de licitación, adjudicación y contratación de las obras y servicios son importantes áreas de oportunidad en materia de transparencia; dependen en su gran mayoría de la normativa local de cada entidad federativa, la cual muestra una gran diversidad, desde la fuertemente permisiva hasta la restrictiva, con prevalencia de la del primer tipo. En general, existe una elevada incidencia de adjudicaciones directas, sobre todo en materia de seguridad pública, y procesos licitatorios y de adjudicación que con frecuencia no son suficientemente transparentes. Se observa igualmente una tendencia creciente en la subrogación de servicios médicos y abasto de medicamentos, con áreas de mejora en su transparencia.

Los subejercicios constituyen un importante problema en la transparencia, debido a que no se tiene la certeza que los recursos que no son ejercidos con oportunidad se destinan a los fines y objetivos previstos; asimismo, se dificulta su fiscalización posterior; en su generación incide la falta de aplicabilidad del principio de anualidad, el cual no está especificado en términos operativos. También influyen los retrasos en la suscripción de convenios o anexos de ejecución que condicionan la asignación y ejercicio de los recursos como en el caso del FASP, el Seguro Popular,

entre otros, así como las insuficiencias en las capacidades de gestión de las administraciones locales y municipales, sobre todo de los municipios.

La utilización de cuentas concentradoras por parte de algunas secretarías de finanzas dificulta la trazabilidad de los recursos y deriva también en la falta de oportunidad en su transferencia a los entes ejecutores, condiciona su aplicación oportuna y transparente, así como el avance en el ejercicio, por lo que la mejora del proceso depende en forma importante de la atención de este problema.

La existencia de un sistema contable eficiente y homologado es una premisa para la transparencia de los recursos públicos. La LGCG y su reforma coadyuvarán a impulsar de manera sustantiva la transparencia en la gestión y resultados del gasto federalizado; existen avances en la implementación de sus disposiciones, pero todavía son insuficientes, lo que ha limitado que se alcancen los resultados previstos en esa materia, principalmente en los municipios con menor capacidad institucional.

La participación social reviste una particular importancia en la gestión, seguimiento y evaluación de los programas públicos, ya que constituye el medio más relevante para hacer transparente el manejo y los resultados; sin embargo, los gobiernos locales no observan plenamente el marco jurídico, por lo que ese proceso participativo no registra el alcance necesario; la observancia normativa y el compromiso efectivo de las autoridades locales para impulsar esa materia posibilitarían una participación social de superior cobertura y calidad a la que se registra actualmente, lo que incidiría de manera significativa en la transparencia y rendición de cuentas de los recursos federales transferidos.

Por último, puede señalarse que existe una grave carencia de información sobre los resultados e impactos de los fondos y programas financiados con los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios. Al respecto, se observan debilidades en la entrega de la información a la SHCP sobre el destino, ejercicio y resultados de los fondos y programas, así como de los Indicadores Desempeño. Adicionalmente, estos informes no son difundidos a la población de manera suficiente en los medios locales oficiales, y la información remitida carece en general de calidad y congruencia. Esta situación es más crítica en el caso de los municipios, pero no es exclusiva de éstos.

Los Indicadores de Desempeño de los fondos y programas no son suficientes en su diseño para evaluar sus impactos y resultados con el alcance necesario; además, en general las entidades federativas y municipios no realizan las evaluaciones en los términos previstos por la ley, y está pendiente una evaluación integral del gasto federalizado con una perspectiva nacional. En la fiscalización de la Cuenta Pública 2011 no se evidenció que los gobiernos locales cumplieran con este requerimiento.

Cabe destacar que estos Indicadores de Desempeño son considerados por las entidades federativas y municipios básicamente como un requisito administrativo que debe cumplirse, y no como un instrumento de planeación estratégica que oriente su actuación hacia el logro de las metas y resultados correspondientes.

En este contexto, la gestión por resultados y la estrategia del Presupuesto basado en Resultados, en lo que respecta al gasto federalizado, tienen un avance muy reducido; en tal sentido, los recursos se asignan generalmente de manera inercial, sin considerar los resultados obtenidos, su calidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

La SHCP inició en el presente ejercicio, 2013, una vigorosa estrategia para impulsar la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos, así como los Indicadores de Desempeño y la realización de las evaluaciones previstas por la normativa. Al respecto, actualizó y mejoró los documentos metodológicos correspondientes y el sistema electrónico de registro (PASH); igualmente, ha fortalecido la coordinación con las dependencias y organismos federales responsables de los fondos y programas, y realizado acciones de capacitación para las entidades federativas.

En general, no existe una cultura y práctica institucional de rendición de cuentas, con el alcance requerido, para impulsar el desarrollo de gestiones públicas más transparente, en relación con el gasto federalizado.

Recomendaciones

Con el fin de atender las insuficiencias que registra la transparencia de la gestión de los fondos y programas financiados con el gasto federalizado se consideran pertinentes las siguientes recomendaciones generales, además de las que se señalaron en los apartados de cada fondo y programa, así como en el capítulo referente a la contabilidad gubernamental, de la versión amplia de este documento:

- Hacer explícitos y públicos los criterios, mecanismos y fórmulas de distribución de los recursos asignados a las entidades federativas y municipios, así como las fuentes de información consideradas para su aplicación. Asimismo, acompañar con asistencia técnica y asesoría a las entidades federativas en la aplicación local de las fórmulas correspondientes.

- Normar, en términos operativos, el principio de anualidad para los recursos del gasto federalizado, con base en una disposición que incluya las particularidades de las transferencias de los recursos federales a las entidades federativas y municipios, así como los tiempos reales de entrega de los recursos.

- Establecer la obligación, para todos los entes ejecutores, de utilizar cuentas bancarias exclusivas por año para el manejo de los recursos de los fondos y programas, ya que

actualmente la normativa sólo obliga a las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales para la recepción de los recursos de la Federación.

- Actualizar y homologar, en los aspectos procedentes, los marcos jurídicos de los tres órdenes de gobierno respecto de la gestión de los fondos y programas del gasto federalizado, particularmente en materia de procesos de contratación de obra pública y adquisiciones.

- Impulsar la implementación de las disposiciones de la LGCG y fortalecer los apoyos para tal efecto, especialmente desarrollar estrategias e incentivos para apoyar a los municipios en esta materia, principalmente a los que observan mayores debilidades en sus capacidades institucionales.

- Promover y apoyar la entrega por las entidades federativas y municipios, a la SHCP, de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como los Indicadores de Desempeño; asimismo, incentivar a las entidades federativas y municipios para que cumplan con esta disposición y mejorar la calidad de la información entregada. Igualmente, para que difundan esta información a su población.

- Implementar estrategias que apoyen a las entidades federativas y municipios en materia de sistemas de información, desarrollo institucional y asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión de los fondos y programas.

- Impulsar acciones que fortalezcan la participación social en la gestión de los fondos y programas del gasto federalizado, y coadyuven a una mayor transparencia y eficiencia de los resultados de estos recursos; y apoyar la organización y capacitación de la población para lograr una efectiva participación en este sentido.

- Establecer mecanismos que procuren una mayor coordinación y transparencia entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, vinculadas con la gestión y ejercicio de los fondos. Es conveniente implementar instrumentos que favorezcan el cumplimiento y la difusión de las mejores prácticas de los gobiernos locales en el ejercicio de estos recursos, además de los ya desarrollados por la SHCP respecto de la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, y lo requerido en la LGCG.

- Formular e implementar, de manera coordinada por los tres órdenes de gobierno, un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal que apoye el fortalecimiento de las capacidades de los municipios.

- Promover y apoyar el cumplimiento de las disposiciones referentes a la realización de las evaluaciones previstas por la ley respecto de los fondos y programas del gasto federalizado, y en general impulsar la estrategia del PbR.

- Resulta de particular importancia apoyar e impulsar el establecimiento de metas de resultado e impacto, anuales y de mediano plazo, por parte de los gobiernos estatales y municipales, en los ámbitos de acción de los fondos y programas del gasto federalizado, para apoyar el adecuado direccionamiento de los recursos y posibilitar los ejercicios de evaluación.

Importancia de una Ley General del Gasto Federalizado

El Capítulo V de la LCF no ha sido revisado con el alcance necesario desde su creación en 1998, por lo que algunas de las disposiciones y principios estratégicos con los que se crearon los fondos de aportaciones federales no son funcionales para las nuevas circunstancias de las entidades federativas y municipios. En ese sentido, en varios de sus aspectos son ambiguas e insuficientes, lo que da lugar a interpretaciones locales que con frecuencia no se corresponden con los objetivos de los fondos o programas.

En tal sentido, se considera pertinente la emisión de una Ley del Gasto Federalizado, principalmente por las siguientes razones:

El gasto federalizado se integra por recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mediante aportaciones federales, convenios de reasignación y de descentralización y subsidios, y en tal sentido, presenta particularidades en sus mecanismos de asignación, de operación y de seguimiento y rendición de cuentas. Sin embargo, en ningún ordenamiento se encuentra conceptualizado y definido en cuanto a su composición y magnitud, con una perspectiva de integralidad.

Además, la normativa del gasto federalizado se encuentra dispersa en diversos ordenamientos como la LCF, LFPRH, diversas leyes sectoriales y en el PEF, en algunos casos con disposiciones no alineadas entre sí e incluso contradictorias, que responden a particularidades del sector respectivo, pero no atienden el carácter federalizado que tienen estos recursos.

La LCF es el principal ordenamiento en materia de gasto federalizado por la magnitud de recursos que regula. Sin embargo, se limita a normar las aportaciones federales pero no tiene incidencia en lo que corresponde a los subsidios, ni a los convenios de descentralización y de reasignación, por lo que estos dos tipos de fuentes de gasto se norman sobre todo por la LFPRH, que es muy general en sus disposiciones respecto de dichos recursos.

Las aportaciones federales se encuentran reguladas por el Capítulo V de la LCF, el cual no ha sido revisado desde que fue incorporado a ley en 1998 y presenta problemas de actualización y falta de correspondencia con las realidades y necesidades presentes de los gobiernos locales.

Desde su origen, la inserción de estos recursos en la Ley de Coordinación Fiscal no fue una opción adecuada debido a que se dio la impresión de ser entregados como recursos propios a las

entidades federativas y municipios, no obstante su carácter condicionado, lo cual ha generado permanentemente problemas de ambigüedad en su uso, destino y comprobación.

La incorporación de los diversos fondos de aportaciones en el Capítulo V de la LCF no respondió a una estrategia clara de división de responsabilidades, con orientación definida para el fortalecimiento específico de campos de atención reservados a los gobiernos locales, sino que fueron producto en algunos casos de coyunturas particulares.

La LCF tiene un carácter genérico y ambiguo en varios de sus conceptos que derivan frecuentemente en interpretaciones no siempre alineadas con los objetivos de los fondos federales; la asignación de los recursos no tiene vínculo con los resultados por ser, en general, fondos con asignaciones garantizadas, lo cual no incentiva la mejora continua en su gestión, en detrimento de la importancia con que se impulsa por el gobierno federal el Presupuesto basado en Resultados, cuyo desarrollo se limita por el origen y método de asignación de los recursos.

En materia de subsidios y convenios, la normativa que los regula mantiene un sesgo federal, tanto en su concepción como en sus mecánicas de operación, sin la consideración suficiente de las percepciones y necesidades locales.

Existen insuficiencias para reconocer la importancia y estímulo de la participación social en el ejercicio de los fondos y programas del gasto federalizado, aun en fondos que son claramente orientados a la atención de las necesidades primarias de las comunidades. Aunque generalmente existe un cumplimiento formal en este campo, se registra la falta de mecanismos adecuados para la expresión social y su consideración efectiva en la toma de decisiones.

Igualmente, el gasto federalizado tiene un déficit en materia de evaluación de sus resultados e impactos, actividad que es prácticamente inexistente para cada fondo o programa y más aún en su conjunto, tanto por parte de los gobiernos locales como por la Federación, por lo que no se tienen elementos suficientes para analizar, evaluar y fortalecer su participación en el gasto nacional.

La emisión de un ordenamiento específico para normar el ejercicio del gasto federalizado se traducirá en el logro de un enfoque articulado para el ejercicio de los recursos; integralidad en la asignación, presupuesto, programación, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas de este tipo de gasto; armonización de las disposiciones normativas que le son inherentes y privilegiar la calidad de la ejecución y sus resultados en un ambiente de transparencia y rendición de cuentas.

En las fórmulas y mecanismos de distribución de los recursos entre las entidades federativas y municipios se deberán incluir factores que impulsen la eficiencia, resultados de calidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En los términos previstos por la normativa y mediante el sistema establecido por la SHCP, el cual está alineado con las disposiciones de la LGCG, se promoverá y estimulará la entrega, por las

entidades federativas y municipios, de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, así como de los Indicadores de Desempeño.

Igualmente, impulsará la realización de evaluaciones sobre los impactos y resultados de los fondos y programas.

La ASF ha formulado un proyecto sobre la Ley del Gasto Federalizado, cuyos objetivos fundamentales son regular:

a) La asignación, distribución, destino, ejercicio, aplicación, seguimiento y evaluación del gasto federalizado.

b) La distribución de competencias y coordinación de los órdenes de gobierno en esas materias.

c) Las bases para promover, apoyar y garantizar la participación de los sectores social y privado en la ejecución de las acciones que contribuyan a alcanzar los objetivos de los fondos y programas.

La propuesta considera, la necesidad de evaluar los mecanismos de distribución de los recursos, en un contexto participativo, a efecto de impulsar su equidad y correspondencia con los problemas, necesidades y particularidades de las entidades federativas y regiones, e impulsar el desarrollo de sinergias entre los fondos y programas que coadyuven a potenciar sus impactos y resultados; asimismo, ese ordenamiento busca un mayor involucramiento de las dependencias coordinadoras de los fondos y programas en la definición, acompañamiento, supervisión y evaluación de los recursos transferidos.

La formulación de una Ley del Gasto Federalizado es indispensable para impulsar la transparencia en el ejercicio y destino de los recursos federales transferidos; en este sentido, esa ley deberá darle un cuerpo definido y articulado al concepto de gasto federalizado en el que la Federación y los gobiernos locales reconozcan, participen y asuman su papel y responsabilidades.

Principales propuestas de modificación normativa para impulsar la transparencia en la gestión del gasto federalizado

En los diversos apartados de la versión amplia de este documento se han formulado las recomendaciones correspondientes para impulsar la transparencia en la gestión y resultados del gasto federalizado. Aquí se presentan como resumen las más significativas.

- Emisión de una Ley General del Gasto Federalizado en la que se conceptualice y defina su composición y magnitud, sus particularidades de asignación, operación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. La integralidad y perspectiva de este gasto en un solo instrumento normativo permitirá una mayor sinergia en su aplicación, y coadyuvará de manera sustantiva a impulsar la transparencia de su gestión.

- Hacer explícitos y públicos los criterios, mecanismos y fórmulas de distribución de los recursos asignados a las entidades federativas y municipios, así como las fuentes de información consideradas para su aplicación.

- Normar en términos operativos el principio de anualidad para los recursos del gasto federalizado, con base en una disposición que considere las particularidades de las transferencias de los recursos federales a los estados y municipios, y los tiempos reales de entrega de los recursos.

- Establecer la obligación para todos los entes ejecutores de utilizar cuentas bancarias exclusivas por año para el manejo de los recursos de los fondos y programas, ya que actualmente la normativa sólo obliga a las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales para la recepción de los recursos de la Federación. Incorporar esta disposición en la LGCG.

- Impulsar una reforma en las leyes locales, de las entidades federativas correspondientes, para que los entes ejecutores administren los recursos de los fondos y programas, y se transfieran de forma ágil y oportuna por las secretarías de finanzas.

- Definir el plazo en el que las secretarías de finanzas de las entidades federativas deben de transferir los recursos a los entes ejecutores del gasto federalizado.

- Incorporar en los documentos y lineamientos normativos correspondientes emitidos por el CONAC, previa valoración por el consejo, las adecuaciones a éstos, sugeridas en el capítulo V de la versión amplia de este informe.

- Fortalecer en el marco jurídico regulatorio del gasto federalizado la participación social en la gestión de los fondos y programas, lo que coadyuvará a una mayor transparencia y eficiencia de los resultados de estos recursos; asimismo, establecer disposiciones para que se apoye la organización y capacitación de la población para lograr su efectiva participación.

- Establecer mecanismos que procuren una mayor coordinación y transparencia entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, vinculadas con la gestión y ejercicio de los fondos.

- Formular e implementar, de manera coordinada por los tres órdenes de gobierno, un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal que apoye el fortalecimiento de las capacidades de los municipios. Este programa resulta estratégico, ya que una gran parte de las insuficiencias en la gestión y transparencia de los fondos operados por los municipios se deriva de las debilidades de sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas, entre otras.

- Actualizar y homologar, en los aspectos que procedan, los marcos jurídicos de los tres órdenes de gobierno respecto de la gestión de los fondos y programas del gasto federalizado.

- Actualizar y homologar, el marco jurídico de los tres órdenes de gobierno en materia de obras, bienes y servicios, con el fin de impulsar procesos cada vez más eficientes y transparentes en estas materias.
- Promover las adecuaciones en el marco jurídico correspondiente de las entidades federativas, a efecto de que se constituyan y operen las instancias técnicas de evaluación referidas en el artículo 134 de la CPEUM, con el fin de evaluar los fondos y programas.
- Revisar y actualizar por la Federación, de manera conjunta con las entidades federativas, los acuerdos y convenios que regulan la relación de coordinación entre los órdenes de gobierno, respecto de los fondos y programas correspondientes, financiados con el gasto federalizado.
- Definir y complementar la normativa necesaria que permita el desarrollo de procesos eficientes y transparentes en materia de subrogación de medicamentos y servicios médicos.
- Alinear el marco normativo de FASSA y el Seguro Popular, respecto del financiamiento de dicho fondo a este programa.