

# Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33



*Enrique Arturo Alderete Ibarra*  
*José Guadalupe Paredes Beatriz*

## CONSEJO DIRECTIVO

**DR. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O**  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

**MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO**  
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, Representante del Grupo Zonal 7 y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

**MTRO. FERNANDO RENOIR BACA RIVERA**  
Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**C.P. MARCO ANTONIO MORENO MEXÍA**  
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California y Representante del Grupo Zonal 1

**LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Representante del Grupo Zonal 2

**C.P. DAVID ÁLVAREZ OCHOA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala y Representante del Grupo Zonal 3

**C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes y Representante del Grupo Zonal 4

**DR. HÉCTOR SALGADO BANDA**  
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato y Representante del Grupo Zonal 5

**LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR**  
Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y Representante del Grupo Zonal 6

**M.I. YOHANET TEÓDULA TORRES MUÑOZ**  
Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo y Representante del Grupo Zonal 8

**LIC. CARLOS GARCÍA LEPE**  
Director General de INDETEC

## ASAMBLEA GENERAL

**DR. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O**  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

**C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

**C.P. MARCO ANTONIO MORENO MEXÍA**  
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California

**MTRA. BERTHA MONTAÑO COTA**  
Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur

**LIC. JEZRAEL ISAAC LARRACILLA PÉREZ**  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Campeche

**DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ**  
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

**MTRO. JOSÉ DE JESÚS GRANILLO VÁZQUEZ**  
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

**LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

**C.P. FABIOLA VERDUZCO APARICIO**  
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Colima

**LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR**  
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México

**C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA**  
Secretario de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

**DR. HÉCTOR SALGADO BANDA**  
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

---

**C.P. RAYMUNDO SEGURA ESTRADA**  
Secretario de Finanzas y Administración del  
Estado de Guerrero

**DRA. DELIA JESSICA BLANCAS HIDALGO**  
Secretaria de Finanzas Públicas del Estado de  
Hidalgo

**C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES**  
Secretario de la Hacienda Pública del Estado  
de Jalisco

**MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA**  
Secretario de Finanzas del Estado de México

**MTRO. LUIS NAVARRO GARCÍA**  
Secretario de Finanzas y Administración del  
Estado de Michoacán

**MTRA. MÓNICA BOGGIO TOMASAZ  
MERINO**  
Secretaria de Hacienda del Estado de  
Morelos

**MTRO. JULIO CÉSAR LÓPEZ RUELAS**  
Secretario de Administración y Finanzas del  
Estado de Nayarit

**MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA**  
Secretario de Finanzas y Tesorero General del  
Estado de Nuevo León

**LIC. JORGE ANTONIO HIDALGO TIRADO**  
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

**ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO**  
Secretaria de Planeación y Finanzas del  
Estado de Puebla

**LIC. GUSTAVO ARTURO LEAL MAYA**  
Secretario de Finanzas del Estado de  
Querétaro

**M.I. YOHANET TEÓDULA TORRES MUÑOZ**  
Secretaria de Finanzas y Planeación del  
Estado de Quintana Roo

**C.P. JESÚS SALVADOR GONZÁLEZ  
MARTÍNEZ**  
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis  
Potosí

**LIC. ENRIQUE ALFONSO DÍAZ VEGA**  
Secretario de Administración y Finanzas del  
Estado de Sinaloa

**MTRO. OMAR FRANCISCO DEL VALLE  
COLOSIO**  
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

**C.P. SAID ARMINIO MENA OROPEZA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

**C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA**  
Secretaria de Finanzas del Estado de  
Tamaulipas

**C.P. DAVID ÁLVAREZ OCHOA**  
Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala

**MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO**  
Secretario de Finanzas y Planeación del  
Estado de Veracruz

**LIC. OLGA ROSAS MOYA**  
Secretaria de Administración y Finanzas del  
Estado de Yucatán

**DR. RICARDO OLIVARES SÁNCHEZ**  
Secretario de Finanzas del Estado de  
Zacatecas

# CONSEJO TÉCNICO EDITORIAL

## Presidente

Lic. Carlos García Lepe

## Coordinador

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

## Vocales

Mtro. José Luis Flores Mota

Lic. Arturo Yáñez López

Dra. Luz Elvía Rascón Manquero

C.P. Pedro Gutiérrez

Mtro. César Bojórquez León

Mtra. Esmeralda Santana Guzmán

Dr. José Ángel Nuño Sepúlveda

## Asesor

Mtro. Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros

## Secretario Técnico

Mtra. María del Carmen Mendoza Ramos

## Revisión de estilo y redacción

Lic. María Eugenia Jimenez Ayala

## Diseño editorial y de portada

LDCG. Soraya Abrego Sánchez

Derechos Reservados © ISBN: 978-607-99534-8-5. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) Lerdo de Tejada No. 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jalisco, México. Primera edición electrónica 2022. Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en este documento, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto.

# DIRECTORIO

## Lic. Carlos García Lepe

Director General de INDETEC

cgarcial@indetec.gob.mx

## Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Director Especial de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

rcastanedao@indetec.gob.mx

## Mtro. José Luis Flores Mota

Director Especial de Hacienda Municipal

jfloresm@indetec.gob.mx

[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

Tel. (33) 36695550 al 59

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones intergubernamentales:

<http://snecf.gob.mx/>

[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)



@indetecmx



indetec\_mx



indetec\_mx

# Aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del

# — Ramo 33 —

*Enrique Arturo Alderete Ibarra*  
*José Guadalupe Paredes Beatriz*







## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b>1. ¿QUÉ SON LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES?</b> .....	<b>13</b>
1.1. Antecedentes y conformación de los Fondos de Aportaciones Federales .....	13
1.2. Marco jurídico aplicable.....	17
1.3. Esquema básico de operación de los Fondos de Aportaciones Federales .....	23
1.4. Evolución de los recursos asignados a los Fondos de Aportaciones Federales ....	26
<b>2. EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO (FONE)</b> .....	<b>29</b>
2.1. Antecedentes del FONE .....	29
2.2. Distribución del FONE .....	33
2.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FONE .....	39
2.4. Destino del FONE.....	45
2.5. Operación del FONE .....	45
2.6. Obligaciones del FONE en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	50
2.7. Evolución de los recursos asignados al FONE.....	61
<b>3. EL FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)</b> .....	<b>63</b>
3.1. Antecedentes del FASSA .....	63
3.2. Distribución del FASSA .....	65
3.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FASSA .....	69
3.4. Destino del FASSA .....	73
3.5. Operación del FASSA .....	84
3.6. Obligaciones del FASSA en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización .....	84
3.7. Evolución de los recursos asignados al FASSA.....	94
<b>4. EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)</b> .....	<b>96</b>
4.1. Aspectos generales del FAIS .....	96
4.1.1. Antecedentes del FAIS .....	96
4.1.2. Distribución del FAIS .....	100
4.1.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAIS .....	103



4.1.4. Destino del FAIS .....	106
4.1.5. Operación del FAIS .....	107
4.1.6. Obligaciones del FAIS en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	109
4.1.7. Evolución de los recursos asignados al FAIS .....	111
4.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) .....	112
4.2.1. Distribución del FISMDF .....	112
4.2.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FISMDF .....	115
4.2.3. Destino del FISMDF .....	117
4.2.4. Operación del FISMDF .....	117
4.2.5. Obligaciones del FISMDF en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.....	123
4.2.6 Evolución de los recursos asignados al FISMDF .....	132
4.3 Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) .....	133
4.3.1. Distribución del FISE .....	133
4.3.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FISE .....	134
4.3.3. Destino del FISE .....	136
4.3.4. Operación del FISE .....	137
4.3.5. Obligaciones del FISE en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	142
4.3.6. Evolución de los recursos asignados al FISE .....	152
<b>5. EL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUN) .....</b>	<b>154</b>
5.1. Antecedentes del FORTAMUN .....	154
5.2. Distribución del FORTAMUN .....	155
5.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FORTAMUN .....	157
5.4. Destino del FORTAMUN .....	160
5.5. Operación del FORTAMUN .....	160
5.6. Obligaciones del FORTAMUN en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. ....	166





5.7. Evolución de los recursos asignados al FORTAMUN .....	176
<b>6. EL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM) .....</b>	<b>178</b>
6.1. Aspectos generales del FAM .....	178
6.1.1. Antecedentes del FAM .....	178
6.1.2. Distribución del FAM .....	180
6.1.3. Disposiciones jurídicas y normativas aplicables del FAM .....	182
6.1.4. Destino del FAM .....	185
6.1.5. Esquema básico de operación del FAM .....	186
6.1.6. Obligaciones del FAM en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	188
6.1.7. Evolución general de los recursos asignados al FAM .....	190
6.2. FAM Componente Asistencia Social.....	191
6.2.1. Distribución del FAM Componente Asistencia Social .....	191
6.2.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAM Componente Asistencia Social .....	195
6.2.3. Destino del FAM Componente Asistencia Social.....	197
6.2.4. Operación del FAM Componente Asistencia Social .....	198
6.2.5. Obligaciones del FAM Componente Asistencia Social en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	203
6.2.6. Evolución de los recursos asignados al FAM Componente Asistencia Social .....	212
6.3. FAM Componente Infraestructura Educativa .....	213
6.3.1. Distribución del FAM Componente Infraestructura Educativa .....	214
6.3.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAM Componente Infraestructura Educativa .....	220
6.3.3. Destino del FAM Componente Infraestructura Educativa .....	223
6.3.4. Operación del FAM Componente Infraestructura Educativa .....	223
6.3.5. Obligaciones del FAM Componente Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	228
6.3.6. Evolución de los recursos asignados al FAM Componente Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior .....	240



<b>7. EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA) .....</b>	<b>244</b>
7.1. Antecedentes del FAETA .....	244
7.2. Distribución del FAETA .....	245
7.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAETA .....	247
7.4. Destino del FAETA .....	250
7.5. Operación del FAETA .....	251
7.6. Obligaciones del FAETA en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	255
7.7. Evolución de los recursos asignados al FAETA .....	270
<b>8. EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP) .....</b>	<b>276</b>
8.1. Antecedentes del FASP .....	276
8.2. Distribución del FASP .....	279
8.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FASP .....	281
8.4. Destino del FASP .....	284
8.5. Operación del FASP .....	286
8.6. Obligaciones del FASP en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	290
8.7. Evolución de los recursos asignados al FASP .....	304
<b>9. EL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF) .....</b>	<b>306</b>
9.1. Antecedentes del FAFEF .....	306
9.2. Distribución del FAFEF .....	307
9.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAFEF .....	309
9.4. Destino del FAFEF.....	312
9.5. Operación del FAFEF .....	315
9.6. Obligaciones del FAFEF en materia de transparencia y rendición de cuentas .....	319
9.7. Evolución de los recursos asignados al FAFEF.....	330
<b>BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS CONSULTADAS .....</b>	<b>332</b>



## PRESENTACIÓN

Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos transferidos a las entidades federativas y los gobiernos locales a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y la normatividad aplicable. Tienen como propósito atender de forma coordinada temas prioritarios, tales como: nómina y gasto operativo en educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social y educativa, fortalecimiento institucional, educación tecnológica y de adultos, asistencia social y seguridad pública. Una de las principales características es que estos fondos se otorgan a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997, esa modificación legal les dio certeza jurídica en cuanto a los recursos que reciben para esas funciones.

Otra característica de los Fondos de Aportaciones Federales, es que son recursos etiquetados, es decir, tienen un fin preestablecido, por lo que no pueden destinarse -como los ingresos de libre disposición- a otros destinos de gasto.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación en la Cuenta Pública Federal de 2020 (2021, págs.7-13), el Ramo 33 representó el 39.3 por ciento del gasto total federalizado. Por su parte, de acuerdo con información del INEGI, en 2020 las Aportaciones Federales representaron en promedio el 46 por ciento del total de los ingresos de las entidades federativas, y el 35 por ciento del total de los ingresos de los municipios y alcaldías.

Resulta fundamental que los funcionarios estatales y municipales conozcan los aspectos básicos y las disposiciones aplicables a los Fondos de Aportaciones Federales, ya que su incumplimiento puede derivar en observaciones de auditoría y en su caso, el reintegro a la Federación de los recursos ejercidos, independientemente de las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales a que se hicieran acreedores los funcionarios estatales o municipales que pudieran encontrarse bajo este supuesto.

Por esa razón, INDETEC publicó en 2004 la investigación especial: *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado)*. Desde entonces se han realizado varios cambios en el marco jurídico aplicable que impactan al Ramo 33. Por citar algunos, en 2006 se incluyó en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) el octavo fondo denominado Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); y otras disposiciones que han proporcionado mayor rigor en la operación de estos fondos, tales como: reformas al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la



Federación, entre otras. De ahí la oportunidad de elaborar una nueva investigación especial sobre este tema, con el propósito de que los recién nombrados funcionarios hacendarios de las entidades federativas y los municipios conozcan los aspectos básicos de los Fondos de Aportaciones Federales en general y de cada uno de los ocho fondos en particular, identificando las principales disposiciones aplicables, y así coadyuvar a un adecuado ejercicio de estos recursos.

De esta manera, la investigación especial: *Aspectos Básicos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33* inicia con una aproximación general que incluye: antecedentes, marco jurídico aplicable, esquema general de operación, así como la evolución histórica de los recursos totales asignados.

Posteriormente, se aborda con más detalle cada uno de los ocho Fondos de Aportaciones Federales, en lo que refiere a sus antecedentes, distribución, disposiciones aplicables, destino, esquema básico de operación, obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas -incluyendo los aspectos relevantes que la Auditoría Superior de la Federación revisa-; y la evolución histórica de los recursos. La investigación fue diseñada considerando que, en la operación de cada fondo pueden ser diferentes los servidores públicos implicados, y en ese sentido, probablemente revisen con mayor interés el fondo que les corresponde operar.

En la elaboración de esta investigación especial participaron Enrique Arturo Alderete Ibarra y José Guadalupe Paredes Beatriz, bajo la Coordinación de Ramón Castañeda Ortega y la revisión técnica de José de Jesús Guízar Jiménez.<sup>1</sup>

Esperamos que esta investigación especial proporcione a los funcionarios hacendarios estatales las bases para una adecuada operación de los Fondos de Aportaciones Federales en su respectivo ámbito de acción y se cumplan los objetivos correspondientes para mejorar la calidad de vida de las y los mexicanos.

**Carlos García Lepe**

Director General de INDETEC

---

<sup>1</sup> Agradecemos la colaboración de Luis Enrique Villagrana Romero en la investigación documental que realizó como parte de sus prácticas profesionales en INDETEC, y que fue de gran valor para la elaboración de esta investigación especial.

# 1 ¿QUÉ SON LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES?

Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos etiquetados que la Federación transfiere a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales anualmente, a través del Ramo 33 *Aportaciones Federales* del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con el propósito de fortalecer la capacidad de estos entes públicos para atender necesidades sociales, en los respectivos campos de acción que cada uno de los Fondos contempla, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Junto con las participaciones y otros recursos descentralizados, las aportaciones federales forman parte del gasto federalizado.

La normatividad obliga a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales a operar los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales de manera eficiente, por lo que a lo largo del tiempo se han ido añadiendo y modificando una serie de disposiciones jurídico- normativas en la materia. Con estos cambios se pretende una estructura más rígida en la transferencia y manejo de los recursos para evitar desviaciones o conductas sancionables, así como una operación orientada a cumplir los objetivos correspondientes a cada fondo.

## 1.1. Antecedentes y conformación de los Fondos de Aportaciones Federales

Los Fondos de Aportaciones Federales tienen su origen en las administraciones públicas federales que desde principios de la década de los noventa impulsaron la descentralización y una mayor cobertura de algunos programas sociales a través de diversos fondos. De esta manera, a principios de dicho período tres fondos que actualmente forman parte del Ramo 33 estaban asignados a los Ramos 12, 25 y 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), correspondientes a servicios de salud, nómina educativa y gasto operativo del nivel de educación básica y normal, así como a la infraestructura social.



A partir de 1998, entró en vigor la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1997, en la cual se adicionó el capítulo V concerniente a los Fondos de Aportaciones Federales, incluyendo en un inicio cinco fondos relativos a la salud, educación, desarrollo social, asistencia social e infraestructura educativa. Así fue como los fondos descentralizados para el desarrollo social se otorgan a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997, modificación legal que les brindó certeza jurídica en cuanto al monto de recursos que reciben para estas funciones.

Empecamos por el Ramo 12, denominado *Salud*. En el proceso de descentralización del sector salud, se registró un cambio el 27 de enero de 1995, por medio de un decreto presidencial que estableció la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud, como la instancia de coordinación, presupuesto y evaluación de la salud pública.<sup>2</sup>

Por su parte, el Ramo 25 denominado *Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal*, se originó en 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En 1993, se añadió el Ramo 25 denominado *Aportaciones para la Educación Básica y Normal*, con el propósito de dotar de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo a las entidades federativas.

Asimismo, el Ramo 26 denominado *Desarrollo Social y Producción en Regiones de Pobreza* se estableció en el PEF para instrumentar la política social a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia federal creada con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 para operar el Programa Nacional de Solidaridad, con el propósito de superar las condiciones de marginación y pobreza en las diversas regiones del país, en coordinación con los gobiernos locales. En el PEF del ejercicio fiscal 1996, el Ramo 26 se renombró como “Superación de la pobreza” reestructurándose los recursos que manejaba en dos fondos:

<sup>2</sup> Acuerdo publicado en DOF el 27 de enero de 1995.

- 1.- Fondo de desarrollo Social;
- 2.- Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo;

Ambos fondos del Ramo 26 estuvieron vigentes hasta 1997. A partir del PEF del ejercicio fiscal 1998, el Ramo 26 volvió a cambiar de nombre: “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” siendo conformado por cuatro fondos:

- 1.- Fondo para el Desarrollo Productivo;
- 2.- Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable;
- 3.- Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios;
- 4.- Fondo de Conversión Social y Desarrollo Comunitario;

El Ramo 26 prevaleció hasta el ejercicio presupuestal de 1999, ya que como se verá en el apartado del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), a partir del año 2000 la conformación del FAIS absorbió éstos y otros programas presupuestales.

Con respecto a la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal de 1997, de acuerdo con Guízar (2006, p. 32), el Ejecutivo Federal promovió el 11 de noviembre de 1997, la Iniciativa que Reforma y Adiciona la Ley de Coordinación Fiscal, que al añadir el capítulo 5 “De los Fondos de Aportaciones Federales”, proporcionaría el soporte jurídico del Ramo 33, que fue incluido en el Proyecto de PEF de 1998. Cabe mencionar que, en la iniciativa del Ejecutivo Federal, originalmente, el Ramo 33 consideraba tres Fondos de Aportaciones Federales: el de Educación Básica, Servicios de Salud e Infraestructura Social Municipal.

La iniciativa del Ejecutivo fue enriquecida por la Comisión Dictaminadora del Poder Legislativo, que agregó dos fondos: *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)* y el *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*.

De esta manera, para el ejercicio de 1998 la estructura del Ramo 33 incluyó cinco fondos:



1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
4. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que actualmente tiene dos componentes:
  - a. FAM asistencia social;
  - b. FAM infraestructura educativa;
5. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se divide en dos:
  - o Fondo para la Infraestructura Social Estatal;
  - o Fondo para la Infraestructura Social Municipal;

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1998 se publicó en el DOF una reforma al artículo 25 de la LCF, con la cual se incorporaron dos Fondos más, que entraron en vigor en 1999:

6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);
8. Así también, el 27 de diciembre de 2006 se publicó en el DOF una reforma al artículo 25 de la LCF, con la cual se incorporó un Fondo más, que entró en vigor en 2007 y que se denomina: El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), mismo que tiene el objeto de fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman a lo largo y ancho del país.

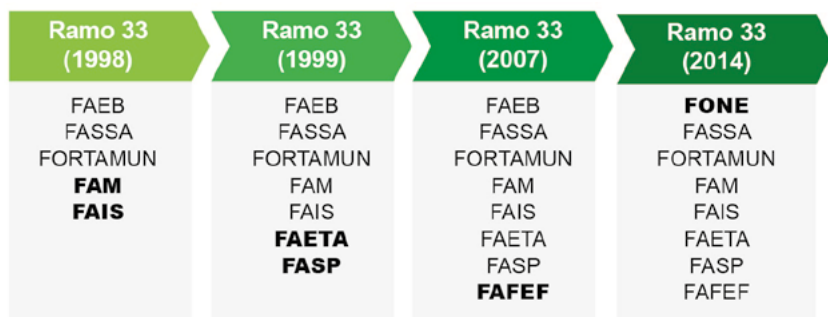
Por otra parte, el 9 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF una reforma al artículo 25 de la LCF, con la cual se sustituyó el FAEB por el



Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), que entró en vigor en 2014.

A continuación, se presenta un esquema que muestra la conformación y evolución de los Fondos de Aportaciones Federales.

### Esquema general de conformación y evolución de los Fondos de Aportaciones Federales



**Nota:** De 1998 a 2014, el FONE se denominó FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica).

**Fuente:** Elaborado por INDETEC a partir de la revisión de las disposiciones aplicables.

En cada capítulo se abundará con mayor detalle en los antecedentes específicos y la evolución correspondiente a cada Fondo.

## 1.2. Marco jurídico aplicable

Como ya se mencionó, el marco jurídico de los Fondos de Aportaciones Federales parte del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece los 8 fondos, su integración, la manera en que los recursos se distribuirán a las entidades federativas, el destino de los recursos, su vinculación con los municipios, y las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En efecto, desde 1998 -en que se incluyó por primera vez el Ramo 33 en el PEF- a la fecha, este Ramo presupuestal ha presentado cambios a través de las administraciones gubernamentales y las legislaturas, que fueron dándole la forma que actualmente conocemos, plasmada en los ordenamientos jurídicos aplicables y sus respectivas normas de operación. De esta manera, la Ley de Coordinación Fiscal ha sido



reformada en varias ocasiones en lo que se refiere a los Fondos de Aportaciones Federales, desde la incorporación del Capítulo V que establece estos fondos en 1997 hasta la reforma de 2016, como puede verse en la siguiente tabla:

**Reformas a la LCF publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en lo que refiere a los Fondos de Aportaciones Federales, del 29 de diciembre de 1997 al 18 de julio de 2016 (última reforma al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal)**

Publicado en DOF	Modificación
29 de diciembre de 1997	Adiciona Capítulo V arts. 25-42.
31 de diciembre de 1998	Reforma arts.25, 32, 33, 35, 36, 37,38 y 42. Se adiciona Arts. 25, 43-46.
31 de diciembre de 1999	Reforma arts. 34, 35, 36, 37, 44 y 45.
31 de diciembre de 2000	Reforma arts. 25, 36, 37 y 38.
14 de julio de 2003	Reforma art. 36.
26 de agosto de 2004	Reforma art. 44.
10 de febrero de 2005	Reforma art. 44.
27 de diciembre 2006	Reforma arts. 25, 44, 45, 46. Adiciona arts. 25, 47-50.
01 octubre de 2007	Reforma y adiciona art. 49.
21 de diciembre de 2007	Reforma arts. 37, 44, 46 y 49. Adiciona arts. 27, 46, 50 y 51.
24 de junio de 2009	Reforma art. 40.
09 de diciembre de 2013	Reforma arts. 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 40, 43, 44, 45, 49, 50 y 51. Adiciona arts. 25, 26-A, 27-A, 41, 43, 48, 49, 52.
18 de julio de 2016	Reforma art. 49.

**Fuente:** Elaborado por INDETEC con base en las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de aportaciones federales.

Dado que los recursos de estos fondos son federales, también aplica lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como su Reglamento.

Además, la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales fue posible a través de la reforma constitucional al artículo 134, publicada en el DOF el 7 de mayo de 2008. De esta manera se establecieron las bases para la formulación de leyes reglamentarias, como la Ley General de Desarrollo Social con la correspondiente creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), que junto con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, son el fundamento legal para la evaluación de los recursos y programas federales, en este caso de los fondos de aportaciones federales, cuestión que se reforzó con la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y a la Ley de Coordinación Fiscal en 2013.

En esa tesitura, la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) publicada el 27 de abril de 2016, contiene varios vínculos con los Fondos de Aportaciones Federales, entre ellos: clasifica las aportaciones federales como transferencias que en el momento de ejercerse deben incluirse en el gasto etiquetado; que los recursos deben proyectarse a cinco años con base en los resultados del lustro previo al actual en la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de cada entidad federativa; desagregar los conceptos de las aportaciones federales que las entidades deben publicar trimestralmente en su Portal de Internet; y los supuestos en los que una determinada entidad deberá reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos no comprometidos o devengados, y de ser el caso, los recursos no pagados a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal posterior al que fue autorizado.

Por otro lado, la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016 sentó las bases para que la Auditoría Superior de la Federación y las entidades fiscalizadoras locales trabajen en conjunto para la



fiscalización de la Cuenta Pública Federal en lo relativo a los recursos provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales.

Por su parte, hay otros ordenamientos que establecen disposiciones que deben cumplirse en la operación de estos recursos, tales como: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, los documentos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, y las disposiciones aplicables de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, existen disposiciones específicas para algunos fondos en los siguientes marcos normativos: Ley General de Educación, Ley General de Salud (LGS), Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).

A continuación, se muestra una tabla en la que se identifican algunas de las principales disposiciones jurídicas aplicables a los Fondos de Aportaciones Federales de manera general y para cada fondo.

## Principales disposiciones jurídicas aplicables a los Fondos de Aportaciones Federales

Base jurídica	Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33							
	FONE	FASSA	FAIS	FORTAMUN	FAM	FAETA	FASP	FAFEF
LCF	26,26-A, 27 y 28	29, 30 y 31	32, 33, 34 y 35	36, 37, 38b y 51	39, 40, 41 y 52	42 y 43	44 y 45	46 y 47
	25, 48, 49							
LFPRH	28-III, 44, 51, 82, 83, 84, 85, 86, 110, 111							
LGTAIP			71-II					
	70-XXI, 71-I							
LFTAIP			69-III inciso b y 72-III					
	69-III inciso a							
LGCG	73-I inciso a y b, 73-II inciso d numerales 1,2,3,4,5,7	74	62, 71 y 75	71 y 76		73	77	
	56, 57, 58, 60, 61, 62, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 82, 84, 85 y 86							
LDF	5, 17, 18, 58							
LFRCF	14-I-a, 40, 47, 48, 49							
Particulares	LGE Art. 114 y 117	LGS Art. 3, 13 y 18	LGDS Art. 39, 32 y 36		LAS Art. 9,19,23, 28, 41, 44 y 65; LGDS Art. 30; LGE Arts. 99106; Art 37-VI y 63 LGES	LGE Art. 114 y 117; Art 37-VI y 63 LGES	LGSNSP Art. 18-VII	

**Fuente:** Elaborado por INDETEC a partir de la revisión de las disposiciones aplicables: Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley General de Transparencia y Protección de Datos Personales (LGTAIP), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), Ley General de Educación (LGE), Ley General de Salud (LGS), Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), Ley de Asistencia Social (LAS), Ley General de Educación Superior (LGES).

**Nota:** La Ley General de Educación vigente, fue publicada en el DOF el 30 de septiembre de 2019 y establece en los artículos 114 y 117, lo que la Ley General de Educación abrogada establecía en los artículos 13 y 16, que son los que se consideran en el primer párrafo del artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, relativos al FONE.



Ahora bien, hay disposiciones normativas que también se deben considerar para la operación de los Fondos de Aportaciones Federales, como son los documentos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC):

- NORMA para establecer la estructura de información de la relación de las cuentas bancarias productivas específicas que se presentan en la cuenta pública, en las cuales se depositen los recursos federales transferidos, publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2012.
- NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2012, reformada el 23 de diciembre de 2015.
- NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto de las aportaciones federales de los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación, publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2012.
- NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar relativa a las aportaciones federales en materia de salud y los formatos de presentación, publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2012.
- NORMAS y modelo de estructura de información relativa a los Fondos de Ayuda Federal para la Seguridad Pública, publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2012.
- NORMA para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2012.

- NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación, publicada en el DOF el 6 de octubre de 2014.
- LINEAMIENTOS de información pública financiera para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicada en el DOF el 6 de octubre de 2014.

### **1.3 Esquema básico de operación de los Fondos de Aportaciones Federales**

En la práctica, la operación de cada fondo implica realizar actividades previas al ejercicio fiscal en que reciben las transferencias federales, tales como: que en cada entidad federativa se apertura una cuenta productiva específica de vigencia anual para recibir los recursos, misma que se da a conocer a la Tesorería de la Federación. Durante el ejercicio fiscal en cuestión se ministran las aportaciones federales, la aplicación de los recursos se lleva a cabo conforme a su destino y normatividad aplicable, así como la elaboración, presentación y publicación de informes a diversas instancias. Después vienen las actividades relativas al cierre del ejercicio fiscal y se emite la información para el Sistema de Evaluación del Desempeño y la Cuenta Pública. En su caso, se llevan a cabo los procedimientos para la devolución o reintegro de los recursos a la Federación.



## Esquema básico de Operación de los Fondos de Aportaciones Federales



ANTES DEL  
EJERCICIO  
FISCAL

- La EF formaliza -en su caso- Convenio de Coordinación con la dependencia coordinadora de cada Fondo.
- Cada dependencia coordinadora realiza los programas presupuestarios y los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de PEF que se envía al Congreso de la Unión para su examen, discusión y aprobación.
- Aprobado el PEF para el próximo ejercicio fiscal, la SHCP da a conocer las fechas de entrega de los recursos mediante el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el momento y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33.
- La EF apertura una cuenta bancaria productiva específica de vigencia anual, para recibir los recursos de cada Fondo, que registra ante la TESOFE. Remite a la DGPYP "A" de la dependencia coordinadora del Fondo, la notificación y documentación correspondiente.



DURANTE EL  
EJERCICIO  
FISCAL

- Las aportaciones federales son ministradas mensualmente al órgano hacendario de la EF y estos recursos se transfieren a las instancias estatales y en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la CDMX ejecutoras del recurso, salvo en el caso del FONE, en el cual se observará lo dispuesto en el artículo 26 de la LCF.
- Los recursos transferidos a la EF, incluyendo los intereses de la cuenta bancaria productiva específica de cada Fondo, deben destinarse al cumplimiento de los objetivos establecidos en cada fondo, a través del respectivo ejercicio de planeación.
- La instancia ejecutora del Fondo lleva a cabo las acciones necesarias para ejercer los recursos, de acuerdo con las metas y objetivos anuales establecidos en el programa presupuestario. Esta instancia genera, controla y resguarda la documentación comprobatoria correspondiente. Los movimientos contables y presupuestales se registran en los sistemas informáticos conforme a la normatividad aplicable.
- Los ejecutores del gasto de los recursos transferidos vigilan que éstos no permanezcan ociosos y que se destinen para los fines autorizados.





**INFORMES  
TRIMESTRALES,  
EVALUACIONES  
Y CIERRE DEL  
EJERCICIO  
FISCAL**

- La EF publica en los formatos del CONAC la información financiera, incluyendo la cuenta bancaria productiva específica, en su página de internet y en los medios de difusión oficial locales.
- La EF recaba y revisa los informes de avances en el cumplimiento de las metas y objetivos del Fondo y los envía al Ejecutivo Federal, a través de la SHCP.
- Una instancia técnica de evaluación local y/o federal realiza las evaluaciones del desempeño sobre el ejercicio de los recursos del fondo, conforme al Programa Anual de Evaluación.
- Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transfiere hasta el 0.05% de los recursos de los FAF aprobados en PEF con excepción del componente de servicios personales previstos en el FONE.
- Se debe informar al Congreso de la Unión y a la respectiva legislatura local, sobre el ejercicio del presupuesto y de los avances de los objetivos establecidos en el PND y en los respectivos planes locales de desarrollo.
- Promover mecanismos de participación ciudadana y publicar información presupuestaria accesible para la ciudadanía.
- Se cierra el ejercicio fiscal y se emite la información para el SED y la Cuenta Pública.
- La ASF fiscaliza la cuenta pública del ejercicio anterior.
- En su caso, devolver o reintegrar los recursos correspondientes a la federación.
- La EF difunde los resultados de las evaluaciones realizadas al Fondo en la página de internet y los medios de difusión oficiales.

**Fuente:** Elaborado por INDETEC a partir de la revisión de las disposiciones aplicables.

**Abreviaturas utilizadas:**

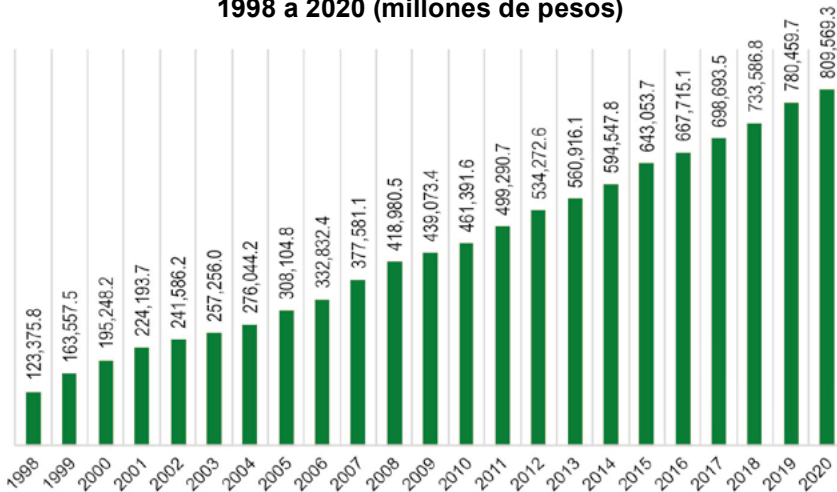
ASF (Auditoría Superior de la Federación), CDMX (Ciudad de México), CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable), DGPYP "A" (Dirección General de Programación y Presupuesto "A"), EF (Entidad Federativa), FAF (Fondos de Aportaciones Federales), FONE (Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo), LCF (Ley de Coordinación Fiscal), PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación), PND (Plan Nacional de Desarrollo), SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), SED (Sistema de Evaluación del Desempeño), TESOFE (Tesorería de la Federación).



## 1.4 Evolución de los recursos asignados a los Fondos de Aportaciones Federales

Desde la creación del Ramo 33 en el año 1998, los recursos transferidos a las entidades, municipios y demarcaciones territoriales aumentaron en términos nominales. En la Gráfica 1.1 puede verse que en el primer año de la puesta en marcha de los Fondos de Aportaciones Federales se logró transferir un total de 123,375.8 millones de pesos a los estados, municipios y demarcaciones territoriales, en tanto que la cifra en 2020 reveló transferencias por más de 800,000 millones de pesos.

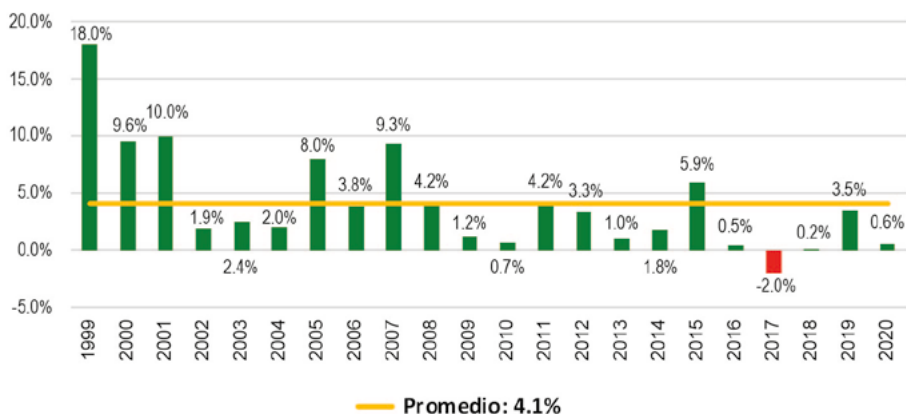
**Gráfica 1.1. Evolución de los Fondos de Aportaciones Federales 1998 a 2020 (millones de pesos)**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Ahora bien, considerando la tasa de crecimiento anual de los Fondos de Aportaciones en términos reales, de 1999 a 2020 se presentó una tasa promedio anual de crecimiento de 4.1%. En el periodo 2010 a 2020 los crecimientos en términos reales no fueron significativos, teniendo incluso años con valores negativos. Para este periodo el mayor crecimiento se registró en el año 2015 con un aumento de 5.9%, y el más bajo fue en 2017 con un número negativo de -2%. Esta caída se logró compensar con el aumento registrado en los años posteriores al crecer más de 3%. (Ver Gráfica 1.2).

**Gráfica 1.2. Tasa de crecimiento anual de los Fondos de Aportaciones Federales en términos reales 1999 a 2020**



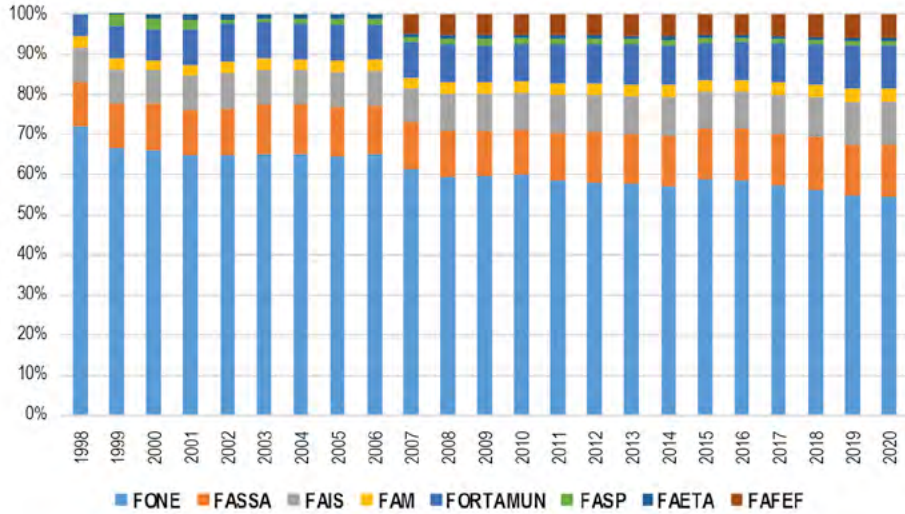
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Ahora la Gráfica 1.3 muestra la participación porcentual de cada fondo a lo largo del tiempo. En promedio el fondo que más participación porcentual tiene en el Ramo 33 es el FAEB-FONE<sup>3</sup>, con 61% respecto del total, mientras que los fondos que menos participación tienen son el FASP y el FAETA, cada uno con un promedio del 1% del total.

<sup>3</sup> El FONE se denominó FAEB de 1998 a 2014.



**Gráfica 1.3. Participación porcentual de cada fondo respecto al total de recurso de los Fondos de Aportaciones Federales, 1998 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

**\*Notas:**

De 2000 a 2006, el Fondo FAFEF (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) se denominó PAFEF (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) y se ubicó en el Ramo 39 del PEF. El FONE se denominó FAEB de 1998 a 2014.

## **2 EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO (FONE)**

En este capítulo, se presentan aspectos básicos que conviene tener presentes en la operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), como son: sus antecedentes, mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Al final se presenta la evolución de los recursos de este fondo.

### **2.1 Antecedentes del FONE**

Este fondo tiene sus orígenes en el año de 1983, cuando el Ejecutivo Federal emitió un decreto para que se establecieran al interior de cada Estado, un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa (Guízar, 2006, p.16). Posteriormente en 1984 el Ejecutivo Federal emitió el Decreto “Que Establece los Lineamientos a que se Sujetarán las Acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal” (Guízar, 2006, p.17).

El 18 mayo de 1992 con la abrogación de los dos decretos anteriores, el Ejecutivo Federal, los Gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firmaron el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” con el fin de realizar un convenio de descentralización de las funciones de educación básica y normal, con recursos destinados para el personal docente, administrativo y los trabajadores de apoyo adscritos a la Secretaría de Educación Pública (SEP), en todas las modalidades y niveles competentes de educación de esta dependencia federal (Guízar, 2006, p. 18).

Como resultado de lo anterior, la descentralización educativa se consolidó con la publicación de la Ley General de Educación (LGE) el 13 de julio de 1993 y para el ejercicio fiscal de ese mismo año, el PEF estableció el Ramo General 25, denominado “Aportaciones para la Educación Básica en los Estados” con el objetivo de transferir mediante



el Ramo 11 “Educación Pública” los recursos que correspondían a las entidades federativas (ASF, 2009 a, p. 1).

De 1993 y hasta 1997, los recursos federales destinados a la educación pública fueron presupuestados en el Ramo 25 del PEF. Con la reforma a la LCF de 1997, se adicionó el Capítulo V “De Los Fondos de Aportaciones Federales”, lo que trajo consigo que en materia de educación pública básica y normal se creara el “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal” (FAEB) (ASF, 2009 a, ídem). Con esta reforma a la LCF, a partir del ejercicio fiscal 1998 el Ramo General 33 absorbió los recursos destinados a la educación básica y normal contenidos hasta entonces en el Ramo General 25, para integrarlos al FAEB. Por cierto, el Ramo General 25 existe hasta la fecha, los recursos se destinan a la Ciudad de México y al incremento salarial para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

El FAEB operó de 1998 a 2014, ya que en el marco de la Reforma Educativa el Ejecutivo Federal presentó en 2013 una serie de cambios legislativos en la materia: la eliminación del Sistema de Carrera Magisterial –tal como había operado durante dos décadas-, la formulación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la creación de Servicio Profesional Docente (SPD), que plantearon la necesidad de ajustar las disposiciones que regían al FAEB y a la lógica de distribución de los recursos transferidos a las entidades federativas en materia de educación básica y normal.

Fue así como el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa en la que, a través de una reforma a la LCF, a la Ley General de Educación, así como la promulgación de la ley General del Servicio Profesional Docente, se propuso la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) en sustitución del FAEB. De esta manera, con el FONE se buscó un mayor control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. (Gaceta Parlamentaria, 2013, pp. IX, XXXI-XLI, CVIII-CXXIII, 1, 19-25, 36-37 y 40-42).

Para complementar el objetivo del FONE, la LGE fue reformada para crear el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), con el objetivo de cubrir los gastos en servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, de forma que todas esas plazas serían registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El nuevo sistema SIGED permitiría a la SEP tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo, y así un sistema de nómina más transparente y eficiente.

Con base en lo anterior, a partir del ejercicio fiscal 2015 comenzó a operar el FONE. Cabe mencionar que algunas entidades federativas como son: Estado de México, Chiapas, Guanajuato, Puebla, Baja California, Yucatán y Sonora, se vieron afectadas debido a que la diferencia entre los recursos destinados a los servicios de educación básica transferidos en FAEB 2014 resultó mayor al valor determinado en el FONE 2015. Por lo anterior, para estas entidades se estableció dentro del FONE un fondo de compensación, cuyo monto se actualiza anualmente conforme a la inflación reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), tal y como lo marca la LCF en su artículo Cuarto Transitorio publicado el 1 de enero de 2014 en el DOF.

Conviene mencionar que con el objetivo de lograr una operación eficiente y dentro de los fines planteados para el FONE, en la reforma a la LCF y a la LGCG también se incorporaron algunas disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. De esta manera, las entidades federativas deben de informar trimestralmente sobre los movimientos del personal educativo, tales como: personal comisionado y personal con licencia; por su parte la SEP debe publicar trimestralmente información, entre otros aspectos sobre: trabajadores jubilados en el periodo, trabajadores contratados por honorarios en el periodo y trabajadores con doble asignación salarial en municipios no colindantes geográficamente. Estos aspectos se abordarán con mayor detalle en el subapartado 2.6 “Obligaciones del FONE en materia de transparencia y rendición de cuentas”.



De acuerdo con la ASF (2017) la creación del FONE trajo consigo algunas ventajas:

- La doble negociación salarial dejó de ser una carga presupuestal para las entidades federativas, y al mismo tiempo para la Federación quien finalmente, aportaba recursos para el cierre de los ejercicios fiscales.
- Determinó el universo de plazas docentes federalizadas y los conceptos de pago que deben ser cubiertos con los recursos federales.
- Ordena el crecimiento en el número de plazas docentes federalizadas de acuerdo con las necesidades que se derivan de la planeación estratégica.
- Constituye una herramienta básica para la instrumentación de la reforma educativa ya que permite conocer el universo de personal docente que debe ser evaluado.
- Asegura cumplir con las obligaciones fiscales derivadas del pago de la nómina.
- Cubre el pago de las cuotas y aportaciones de seguridad social que sustentan los derechos de salud, vivienda y retiro de los trabajadores.
- Genera las condiciones para incrementar la cobertura del pago a través del depósito en las cuentas bancarias del personal docente.



## 2.2 Distribución del FONE

La distribución de los recursos del FONE se realiza anualmente, de acuerdo con los artículos 26, 26-A y 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El monto aprobado se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente (PEF).

Por su parte, el artículo 26 de la LCF, señala que los recursos económicos deberán cubrir las atribuciones en materia de educación básica y normal que se presentan en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE<sup>4</sup>).

Por otra parte, el artículo 26-A de la LCF menciona que, los recursos en materia de servicios personales se sujetarán a un sistema de administración de nómina, un registro de movimientos de personal, validación de información, que el pago de la nómina por parte de la entidad federativa sea a través de transferencias bancarias, que los pagos sean por las cantidades líquidas de cada empleado, que la SEP retenga las cantidades por concepto de impuestos y seguridad social, que se considere a los registros electrónicos como comprobantes de la entrega de los recursos, que las entidades informen en términos de los artículos 48 y 49 de la LCF y que la SEP presente los informes en términos del Artículo 73 de la LGCG.

Finalmente, en el artículo 27 de la LCF se estipula que el monto del FONE se determinará a partir de cuatro elementos principales: i) las plazas registradas en el sistema de administración de nóminas, ii) las ampliaciones presupuestales como resultado de incrementos salariales, iii) la creación de plazas y v) los gastos de operación que se determinen para el ejercicio que se presupueste.

Ahora bien, la distribución de los gastos de operación se realiza anualmente entre las entidades federativas por medio de una fórmula. La ecuación está integrada por un monto fijo que hace referencia al gasto de operación presupuestado para cada entidad federativa en el

---

<sup>4</sup> La Ley General de Educación vigente, fue publicada en el DOF el 30 de septiembre de 2019 y establece en los artículos 114 y 117, lo que la Ley General de Educación abrogada establecía en los artículos 13 y 16, que son los que se consideran en el primer párrafo del artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, relativos al FONE.



PEF de 2013, posteriormente el incremento (de 2013 al ejercicio en cuestión) del monto total del recurso destinado a gasto operativo, es repartido de acuerdo con la porción de habitantes de entre 5 y 14 años de edad de cada entidad federativa respecto del país, una vez hecho esto, se suma la cantidad referente de cada estado al monto fijo.

A continuación, se presentan los artículos referidos de forma textual.

*Artículo 26.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.*

*Artículo 26-A.- El ejercicio de los recursos en materia de servicios personales a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a lo siguiente:*

*I. La Secretaría de Educación Pública establecerá un sistema de administración de nómina, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales a que se refiere el artículo anterior. Para tal efecto, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, emitirán las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina. El sistema de administración de nómina deberá identificar al menos el nivel, tipo y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo a la que corresponda la plaza.*

*Las autoridades educativas de las entidades federativas deberán proporcionar a la Secretaría de Educación Pública toda la información que ésta les requiera en términos de este artículo;*

*II. Las autoridades educativas de las entidades federativas deberán, en los plazos y condiciones establecidos en las disposiciones a que se refiere la fracción anterior, registrar en el sistema de administración de nómina la información relativa a los movimientos del personal que modifiquen cada nómina.*

*La información que las autoridades educativas de las entidades federativas registren en el sistema de administración de nómina, deberá corresponder a aquélla registrada en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación;*

*III. Con base en la información registrada en el sistema de administración de nómina, la Secretaría de Educación Pública verificará que ésta corresponda con la contenida en el Sistema de Información y Gestión Educativa y solicitará a las autoridades educativas de las entidades federativas, la validación de la nómina correspondiente a cada una de ellas.*

*Una vez validada la información por las autoridades educativas de las entidades federativas, la Secretaría de Educación Pública solicitará a la Tesorería de la Federación, realizar el pago correspondiente, con cargo a los recursos que correspondan del Fondo a cada entidad federativa;*

*IV. Los recursos correspondientes a la nómina a que se refiere el artículo anterior serán pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; en este último*



*caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes.*

*La Secretaría de Educación Pública se coordinará con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente al personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave, de acuerdo con las disposiciones aplicables;*

*V. Los pagos deberán hacerse por las cantidades líquidas que correspondan a cada empleado, considerando las cantidades devengadas en el periodo de pago correspondiente.*

*En todo caso, sólo procederán pagos retroactivos hasta por cuarenta y cinco días naturales, siempre y cuando se acredite la asistencia del personal durante dicho periodo en la plaza respectiva, debiendo precisar la autoridad educativa de la entidad federativa el tipo de plaza y el periodo que comprende.*

*En los casos en que por causa no imputable al personal no se realice el pago, a solicitud del interesado y conforme al procedimiento establecido en su caso, los pagos no realizados deberán efectuarse en un plazo no mayor a 30 días;*

*VI. La Secretaría de Educación Pública retendrá y enterará las cantidades que por ley deban pagarse por concepto de impuestos y seguridad social, de conformidad con la normatividad aplicable; así como, otras cantidades que, en su caso, deban retenerse con base en la instrucción correspondiente de la autoridad educativa de la entidad federativa.*

*VII. Para efectos de la comprobación de las erogaciones, los registros en medios electrónicos*

*correspondientes a los abonos en las cuentas del personal, fungirán como comprobantes de la entrega de los recursos. Tratándose de los pagos que, por no existir servicios bancarios en la localidad correspondiente, se realicen a través de otros mecanismos, la comprobación de las erogaciones se realizará en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.*

*Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades educativas de las entidades federativas entregarán a cada uno de sus trabajadores el recibo de nómina respectivo, desglosando los conceptos de pago y descuentos correspondientes;*

*VIII. Las entidades federativas realizarán los registros e informarán sobre las aportaciones federales a que se refiere este artículo, en los términos de los artículos 48 y 49 de esta Ley, y*

*IX. La Secretaría de Educación Pública presentará a través de Internet la información a que se refiere el artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, respecto al Fondo a que se refiere este artículo.*

*Los recursos a que se refieren las fracciones anteriores sólo podrán erogarse en el ejercicio fiscal en que fueron presupuestados, exclusivamente para el pago de los conceptos relativos a servicios personales del personal a que se refiere el artículo anterior, incluyendo el incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde en los términos del artículo 27-A de esta Ley.*

*Tratándose del gasto de operación a que se refiere el último párrafo del artículo 26 de esta Ley, los*



*recursos podrán utilizarse en los fines a que se refiere el párrafo anterior. Para tal efecto, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública emitirán los lineamientos para especificar el destino de estos recursos.*

*Artículo 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:*

*I. Las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;*

*II. Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del artículo 27-A de esta Ley;*

*III. La creación de plazas, que, en su caso, se autorice.*

*No podrán crearse plazas con cargo a este Fondo, salvo que estén plenamente justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y las demás disposiciones aplicables, así como los recursos necesarios para su creación estén expresamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, y*

*IV. Los gastos de operación y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste. La distribución de estos recursos se realizará cada año*

a nivel nacional entre las entidades federativas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$GO_i = GO_{i,2013} + [(GO_t - GO_{2013}) MP_i]$$

Donde:

$GO_t$  es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE.

$GO_i$  es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa  $i$ .

$GO_{i,2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa  $i$  en el PEF 2013.

$GO_{2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

$$MP_i = \frac{Hn_i}{HN}$$

$MP_i$  es la participación de la entidad federativa en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

$Hn_i$  es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa  $i$ .

$HN$  es número de habitantes entre 5 y 14 años del país.

(LCF arts. 26, 26a y 27)

### **2.3 Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FONE**

Son varias las disposiciones aplicables al FONE de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de la cual se derivan una serie de leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales o estatales (en el caso del FONE no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).



También existen otros ordenamientos que establecen disposiciones aplicables al FONE, para regular su operación que deben observar los entes públicos federales y en su caso, los estatales que sean los encargados de su operación.

Así mismo, hay una serie de acuerdos que son fundamentales para la transferencia de recursos federales, conforme a las funciones que cada orden de gobierno asume a través de un convenio. En el caso del FONE destaca el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y el convenio que de conformidad con el mismo formalizó cada entidad con el gobierno federal.

Por otra parte, existen reglamentos, manuales, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta. Finalmente, a nivel federal es importante considerar las disposiciones aplicables al FONE establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y el de Bienestar.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano educativo de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FONE, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales en materia de educación, coordinación fiscal transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización. De igual manera, es necesario considerar las disposiciones aplicables al FONE establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación de la entidad federativa.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FONE.

#### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Educación.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.



- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

## **B) Federal**

### **Leyes**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### **Acuerdos**

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
- Acuerdo 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), publicado por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2009.
- ACUERDO por el que se determinan los mecanismos a través de los cuales se entregarán los recursos del Fondo de



Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, correspondientes a la nómina del personal educativo que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas, en las localidades sin disponibilidad de servicios bancarios, publicado el 14 de octubre de 2014.

- ACUERDO por el que se da a conocer el Procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes.
- ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en dicha materia.
- ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

### **Reglamentos**

- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.

### **Manuales**

- Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública.
- Manual de Procedimientos del Catálogo de Centros de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública.

### **Lineamientos y disposiciones específicas**

- Lineamientos Generales de Operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Lineamientos Generales que Regulan el Sistema de Administración de Personal de la Secretaría de Educación Pública.
- Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo.
- Lineamientos Generales de Carrera Magisterial.
- Guías Técnicas para Fortalecer el Proceso de Dictaminación.
- Guía Técnica para determinar el número de plazas a incorporar o promover en el Programa Nacional de Carrera Magisterial.
- Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal.
- Disposiciones específicas que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina.
- Disposiciones en materia del Servicio Profesional Docente.
- Criterios y procedimientos que deberán observar las autoridades educativas para realizar movimientos de creación, cancelación, conversión, reubicación, transferencia, cambio de centro de trabajo y promoción relativas a plazas federalizadas.
- Paquete fiscal para el ejercicio fiscal correspondiente.

### **Plan y programas**

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programa Sectorial de Bienestar.
- Programa Sectorial de Educación.



## **C) Estatal**

### **Leyes y normatividad estatal**

- Constitución Política local.
- Ley de Educación de la entidad federativa.
- Ley de Coordinación Fiscal de la entidad federativa.
- Ley de los Trabajadores de la entidad federativa.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de la entidad federativa.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa.
- Condiciones Generales de Trabajo del Estado.
- Manual General de Organización de la Secretaría de Educación del Estado.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.

### **Convenio**

- CONVENIO que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de \_\_\_\_\_, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

### **Plan y programas estatales**

- Plan Estatal de Desarrollo.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social.
- Programa Sectorial de Educación.

## 2.4 Destino del FONE

El destino del FONE es el pago de la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les correspondan a las entidades federativas para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación<sup>5</sup>, en lo relativo a la educación básica (LCF, art.26 párr. I).

## 2.5 Operación del FONE

De acuerdo con el apartado 2.3. de este documento, son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FONE. A continuación, se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP); Ley General de Contabilidad Pública (LGCP); Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF); y Ley General de Educación (LGE); así como los cuatro actores: la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación.

La operación del FONE comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta

---

<sup>5</sup> Como ya se mencionó, la Ley General de Educación vigente, fue publicada en el DOF el 30 de septiembre de 2019 y establece en los artículos 114 y 117, lo que la Ley General de Educación abrogada establecía en los artículos 13 y 16, que son los que se consideran en el primer párrafo del artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, relativos al FONE.



y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FONE. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el ante Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la SEP es la dependencia federal coordinadora del FONE, que al integrar los programas presupuestarios del FONE con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)<sup>6</sup> de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año al Congreso de la Unión, para que lo turne a la Cámara de Diputados para su examen, discusión y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye los programas presupuestarios, que en caso del FONE para el ejercicio fiscal en cuestión aprobado son: FONE Servicios Personales (clave I013), FONE Otros de Gastos Corriente (clave I014), FONE Gastos de Operación (clave I015) y FONE Fondo de Compensación (clave I016).

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

Para organizar la operación, ésta se ha dividido en tres partes, en las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Nómina educativa,
2. Gasto operativo, y
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se

<sup>6</sup> La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del programa presupuestario y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos, e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. (Tomado del Glosario de Transparencia Presupuestaria, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>)

distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

### **Etapa 1. Nómina educativa**

La primera parte, Nómina educativa, está compuesta de acciones que se llevan a cabo desde el inicio del ejercicio hasta el final del mismo. Para empezar, la LCF establece el mecanismo para distribuir el FONE a las entidades federativas (artículos 26, 26-A y 27). El monto de estos porcentajes se obtiene anualmente en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, antes de iniciar dicho ejercicio fiscal.

En esta primera etapa, la SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. Por otro lado, la SEP será la responsable de administrar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y el Sistema de Administración de Nómina (SANE).

El proceso del pago de nómina educativa inicia cuando el estado carga al Módulo de Administración de Plazas (MAP) del SIGED, las altas, bajas, licencias y suplencias de plazas. De manera simultánea el estado envía los cambios de personal al módulo de Movimientos de Personal (MDP) que también se encuentra dentro del SIGED. Esta información deberá ser validada por el sistema de Registro Nacional de Población (RENAPO) y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD). Así mismo, la entidad se encarga de enviar la información de nómina al Módulo de Carga de Nómina (MCN) del SANE para que se valide por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (DGPPyEE) y por la CNSPD.



Una vez que la información está completa y cumple con los requisitos establecidos por las unidades evaluadoras, se comprueba que la información que se envió al MDP sea exactamente la misma que se encuentra en el MCN, de no ser así, se enviará a los estados las plazas rechazadas y posteriormente los estados enviarán las correcciones necesarias para su aprobación. Completado el proceso de correcciones el MCN enviará el cierre de nómina al Módulo Financiero (MF) dentro del mismo SANE.

En forma simultánea el MF realiza el timbrado de los comprobantes de pago ante el SAT y genera las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC's) ante el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) y el Sistema de Administración Financiera Federal (SIAFF), mismos que se encuentran bajo la administración de la SHCP. Posteriormente la SHCP realizará el envío de archivos para la dispersión de la nómina a TESOFE para que se encargue de realizar el depósito en los bancos a las cuentas de los docentes.

## **Etapa 2. Gasto operativo**

La segunda parte del fondo, Gasto operativo, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos que se destinan exclusivamente al desarrollo de las acciones asociadas con la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica.

En esta parte, para que el estado pueda ejercer los recursos destinados al gasto de operación será necesario que formalice el convenio de conciliación con la SEP y SHCP referente a la concordancia de plazas registradas con cargo al FONE, justo como lo mencionan los lineamientos de gasto de operación del FONE.

Cabe resaltar que antes de iniciar el ejercicio fiscal, las entidades federativas deberán registrar ante la SHCP las cuentas bancarias exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FONE. De igual forma, la entidad incorpora a su ley de ingresos y presupuesto de egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los



recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo de los responsables de cada nivel de gobierno.

Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el Sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo este el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

### **Etapa 3. Seguimiento y control**

La tercera parte, Seguimiento y control, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF, como parte de las actividades posteriores al ejercicio fiscal.

Esta parte inicia cuando los estados integran de manera periódica informes técnicos y financieros de las acciones. Posteriormente, se envía a la SHCP la información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de evaluación del Desempeño (SED).

Una vez que la SHCP concentra el avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FONE. Al mismo tiempo la entidad compartirá con la población en su página oficial de internet, la información referente a los recursos y su aplicación.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.



## Actividades posteriores al ejercicio fiscal

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FONE, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública Federal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FONE. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, así como en el Título relativo al Federalismo dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Los entes fiscalizadores del estado deberán concertar y concretar convenios con la ASF. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FONE.

## 2.6 Obligaciones del FONE en materia de transparencia y rendición de cuentas

De conformidad con el TÍTULO QUINTO “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera” de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la LCF, cada entidad federativa debe cumplir con una serie de obligaciones relacionadas con la operación del FONE:

- **Establecer una cuenta bancaria productiva específica** en la cual se depositan y ministran los recursos federales transferidos, para la presentación de la información financiera y la cuenta pública, con una periodicidad anual, especificando la clave y el nombre completo del Fondo, la institución bancaria y el número de cuenta<sup>7</sup>.
- **Difundir los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas**, a través de un formato donde se incluyen: descripción, principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones, datos de la instancia evaluadora, identificación del programa evaluado,

<sup>7</sup> NORMA para establecer la estructura de información de la relación de las cuentas bancarias productivas específicas que se presentan en la cuenta pública, en las cuales se depositen los recursos federales transferidos.

datos de contratación de la evaluación y, difusión de la evaluación (en internet)<sup>8</sup>.

- **Presentar trimestralmente la siguiente información:** personal comisionado, personal con licencia, registro federal de contribuyentes de trabajadores con pagos retroactivos con un periodo mayor a 45 días; por su parte la SEP publicará los siguientes formatos: Plaza/función, movimientos del personal por centro de trabajo, trabajadores jubilados en el periodo, trabajadores que tramitaron licencia pre jubilatoria en el periodo, trabajadores contratados por honorarios en el periodo, analítico de categorías / plazas autorizadas con su tabulador, catálogo de categorías y tabuladores, catálogo de percepciones y deducciones, trabajadores que cobran con RFC / CURP con formato incorrecto, trabajadores con doble asignación salarial en municipios no colindantes geográficamente, trabajadores ocupando plazas que superan el número de horas de compatibilidad autorizadas, y trabajadores cuyo salario básico supere los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador de la entidad federativa<sup>9</sup>.

### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FONE***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones

---

<sup>8</sup> Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

<sup>9</sup> NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto de las aportaciones federales de los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación.



aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños, perjuicios, o ambos, a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FONE, los recursos del programa presupuestario FONE Servicios Personales son fiscalizados directamente en la SHCP y en la SEP, toda vez que estas dependencias son las encargadas de la operación de estos recursos. Mientras que la ASF, en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscaliza a las entidades federativas en cuanto a los programas presupuestarios FONE Otros de Gasto Corriente, FONE Gastos de Operación y FONE Fondo de Compensación.

A continuación, se presentan los procedimientos de auditorías a las entidades federativas mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FONE. (ASF, 2009 a)

- **Control interno**

Con este procedimiento la ASF verifica la existencia de mecanismos de control suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.

- ***Transferencia de recursos y rendimientos financieros***

Con este procedimiento la ASF verifica que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del FONE (Otros de Gasto Corriente, Gastos de Operación y Fondo de Compensación), de acuerdo con la distribución y calendarización publicada en el DOF, y que se entregaron a sus instancias ejecutoras, conforme a su propia legislación y disposiciones aplicables.

La ASF también verifica que la entidad federativa contó con cuentas bancarias específicas para la recepción y ministración de los recursos del FONE (Otros de Gasto Corriente, Gastos de Operación y Fondo de Compensación), las cuales serán una cuenta bancaria productiva específica en la que se manejen exclusivamente los recursos federales y sus rendimientos financieros, del ejercicio fiscal. También se verifica el importe de los intereses generados por los recursos del FONE que recibió la entidad federativa, y se comprueba que éstos se destinaron a los fines y objetivos del fondo.

- ***Registro de información financiera***

Con este procedimiento la ASF comprueba la existencia de registros contables, presupuestales y patrimoniales específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido, que se cumpla con la normativa aplicable y que la información reportada sea coincidente en los diferentes reportes generados.

- ***Transparencia del ejercicio de los recursos***

En este procedimiento la ASF verifica que el ente fiscalizado informó trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo mediante el Sistema de Formato Único; asimismo, revisa la calidad del informe del cuarto trimestre y de forma pormenorizada en los Formatos de Gestión de Proyectos y Nivel Financiero, y se constata que estos informes fueron publicados en los correspondientes órganos locales oficiales de difusión y en la página de internet o en otros medios locales de difusión. También se verifica que la entidad fiscalizada dispone de



un Programa Anual de Evaluaciones (PAE) y que éste fue publicado en su página de internet; además, se revisa si el PAE consideró la evaluación del fondo, que se realizó y que sus resultados fueron publicados en el Sistema de Formato Único de la SHCP.

- **Destino y ejercicio de los recursos**

En cuanto al destino y ejercicio de los recursos, la ASF realiza varios procedimientos. Empieza por verificar que las nóminas financiadas con el FONE, incluyeron exclusivamente centros de trabajo dedicados a la educación básica o a la formación de docentes.

También se verifica que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales, contaron con la autorización de acuerdo con la regulación establecida.

Asimismo, se verifica que no se realizaron pagos en nómina con recursos del FONE a trabajadores durante el periodo en que contaron con baja definitiva o licencia sin goce de sueldo.

Así también se verifica que no se hayan emitido pagos con recursos del FONE a trabajadores comisionados a las diferentes agrupaciones sindicales.

Otro procedimiento consiste en determinar el número de empleados pagados con el FONE, comisionado a dependencias cuyas funciones no estén relacionadas con los objetivos del fondo y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base a la legislación local aplicable.

También se verifica que las erogaciones efectuadas por la entidad federativa con cargo a gastos de operación, tuvieron vinculación directa con el apoyo a la educación básica o a la formación de docentes y que la documentación comprobatoria del gasto se canceló con la leyenda “Operado”, o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo.

Este procedimiento de auditoría concluye al verificar que se realizó el pago de los terceros institucionales en tiempo (obligaciones fiscales, de seguridad social y diversos).

- ***Verificación de personal en centros de trabajo***

La verificación de personal en centros de trabajo tiene especial importancia, ya que la educación básica es un servicio que depende de la presencia del personal para llevarse a cabo. Así se verifica mediante una muestra aleatoria representativa de centros de trabajo y plazas incorporadas en las nóminas del FONE, que el personal registrado en dichas nóminas laboró efectivamente en los centros de trabajo, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, etc.) para el mismo.

También se requisitan los formatos de cédulas de visita y pase de lista proporcionados por la ASF, anexando la documentación soporte de los movimientos del personal; y se incorpora la información al Sistema de Captura Remota desarrollado por la ASF.

Otro aspecto es la verificación, mediante una muestra científica representativa de centros de trabajo y plazas incorporadas en las nóminas del FONE, determinada por la ASF, que el personal frente a grupo, registrado en la estadística del estado, estuvo efectivamente en los centros de trabajo desempeñando esa función. Finalmente, se obtiene, mediante la aplicación de una encuesta a los padres de familia y docentes, la percepción de los agentes participantes en la gestión de la educación, respecto de los servicios y la calidad educativa.

- ***Cumplimiento de objetivos e impactos del fondo***

En cuanto al cumplimiento de objetivos e impactos del FONE, conforme el procedimiento establecido por la ASF, se verifica la participación de este fondo en el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Educación; así como la eficiencia, eficacia y cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de los recursos del fondo. También se verifica si se realizó una evaluación al fondo con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes a los ejecutores de gasto, que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la normativa.



## Esquema básico de operación del FONE



ANTES DEL  
EJERCICIO  
FISCAL

- SEP establece un sistema de administración de nómina para realizar los pagos (SANE).
- La SEP realiza el programa presupuestario y lo envía a la SHCP para que forme parte de del Proyecto de PEF que se envía al Congreso de la Unión para su examen, discusión y aprobación.
- Aprobado el PEF para el próximo ejercicio fiscal, la SHCP dará a conocer las fechas de entrega de los recursos mediante acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33.
- La EF apertura una cuenta bancaria productiva específica de vigencia anual, para recibir los recursos del FONE, que registra ante la TESOFE y remite a la DGPYP "A" de la SEP la notificación y documentación correspondiente.



DURANTE EL  
EJERCICIO  
FISCAL

- La EF registra la información relativa a los movimientos del personal que modifiquen cada nómina en el SANE, de acuerdo con la LSPD.
- La SEP verifica que la información corresponda con la del SIGE y solicita a la EF la validación de la nómina correspondiente.
- Una vez validada, la SEP solicita a TESOFE realizar el pago, con cargo a los recursos FONE de la EF.
- Los empleados de la EF reciben su pago, a través de transferencias electrónicas a sus respectivas cuentas bancarias, o en su caso como determine SHCP.
- La SEP retiene y entera impuestos, seguridad social; así como otras cantidades con base en instrucción de autoridad educativa de la EF.
- Los intereses de los recursos del FONE, se destinan exclusivamente a los fines y objetivos del FONE.
- Se evita pagar a trabajadores que durante el periodo contaron con: baja definitiva o licencia sin goce de sueldo. Se evita pagar con recursos del FONE a trabajadores comisionados a las agrupaciones sindicales.





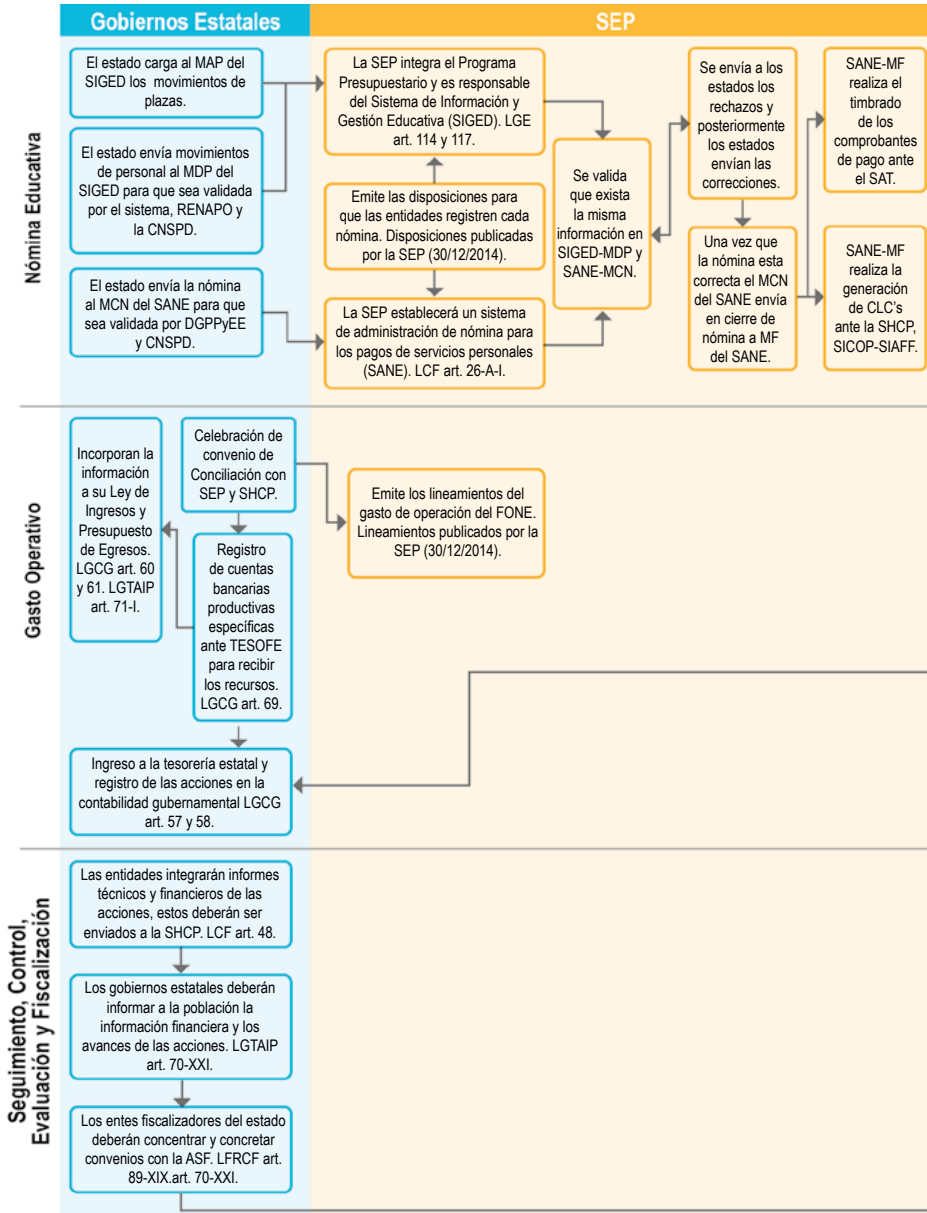
INFORMES  
TRIMESTRALES,  
EVALUACIONES  
Y CIERRE DEL  
EJERCICIO  
FISCAL

- La EF publica en los formatos del CONAC la siguiente información: Personal comisionado, personal con licencia, registro federal de contribuyentes de trabajadores con pagos retroactivos con un periodo mayor a 45 días.
- Por su parte la SEP publicará los siguientes formatos: Plaza/función, movimientos del personal por centro de trabajo, trabajadores jubilados en el periodo, trabajadores que tramitaron licencia prejubilatatoria en el periodo, trabajadores contratados por honorarios en el periodo, analítico de categorías/plazas autorizadas con su tabulador, catálogo de categorías y tabuladores, catálogo de percepciones y deducciones, trabajadores que cobran con RFC/CURP con formato incorrecto, trabajadores con doble asignación salarial en municipios no colindantes geográficamente, trabajadores ocupando plazas que superan el número de horas de compatibilidad autorizadas, y trabajadores cuyo salario básico supere los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador de la entidad federativa.
- Una instancia técnica de evaluación local y/o federal realiza las evaluaciones del desempeño sobre el ejercicio de los recursos del fondo, conforme al Programa Anual de Evaluación.
- Se cierra el ejercicio fiscal y se emite la información para el SED y la Cuenta Pública.
- La ASF fiscaliza la cuenta pública del ejercicio anterior.
- En su caso, devolver o reintegrar los recursos correspondientes a la federación.
- Se difunden los resultados de las evaluaciones realizadas al FONE.

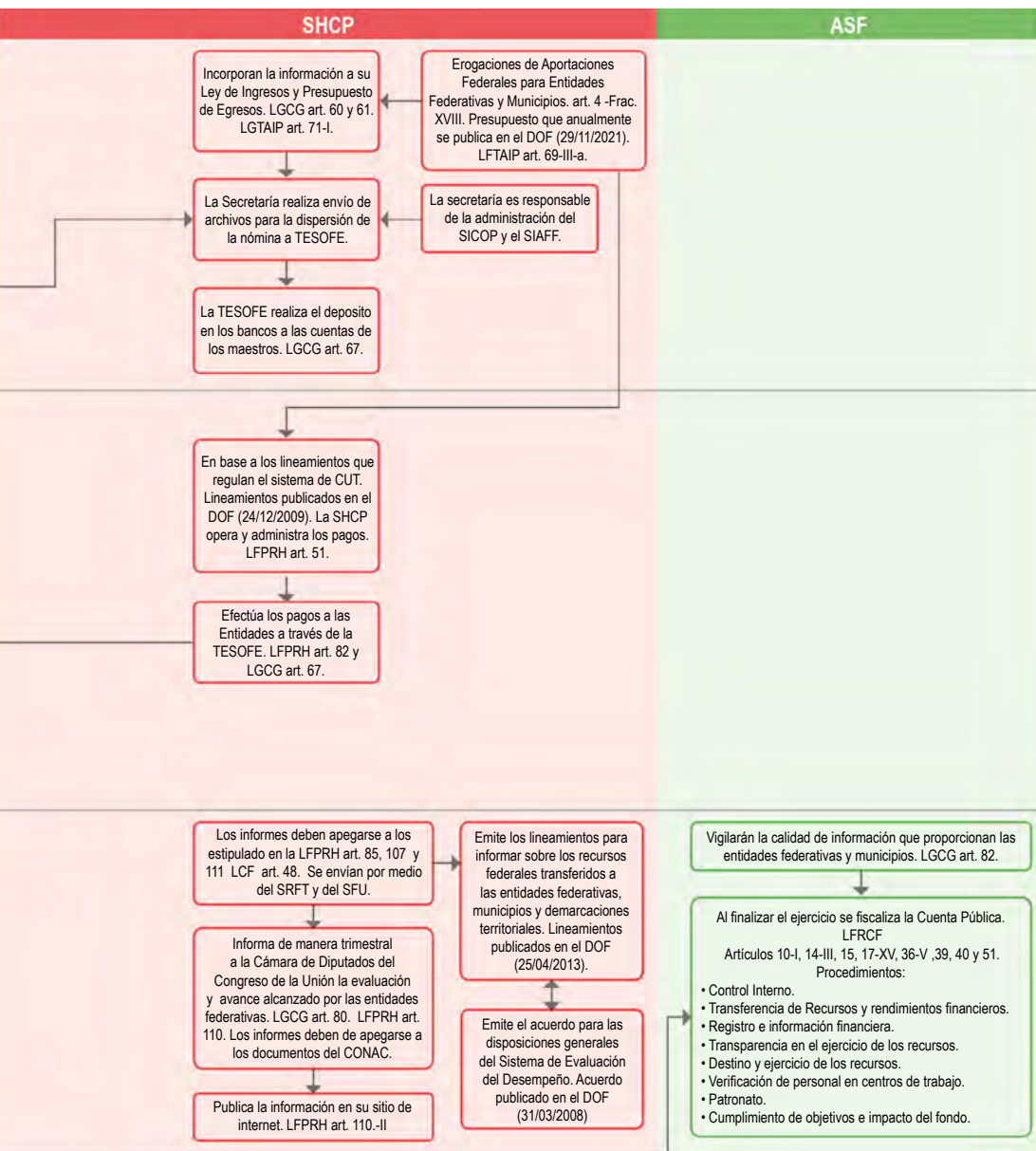
**Fuente:** Elaborado por INDETEC a partir de la revisión de las disposiciones aplicables.



## Esquema General de Operación del FONE



### Esquema General de Operación del FONE



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley General de Educación (LGE), así como diversas disposiciones normativas aplicables al FONE.



## Ejercicio de los recursos en materia de servicios personales del FONE



SEP establece un sistema de administración de nómina para realizar los pagos.

Las EF registran la información relativa a los movimientos del personal que modifiquen cada nómina.



SEP verifica que la información corresponda con la del SIGE y solicita a cada EF la validación de la nómina correspondiente.

Una vez validada, SEP solicita a TESOFE realizar el pago, con cargo a los recursos FONE de cada EF.



Los empleados reciben su pago a través de transferencias electrónicas a sus respectivas cuentas bancarias, o en su caso como determine SHCP.

SEP retiene y entera impuestos, seguridad social; así como otras cantidades con base en instrucción de autoridad educativa de cada EF.

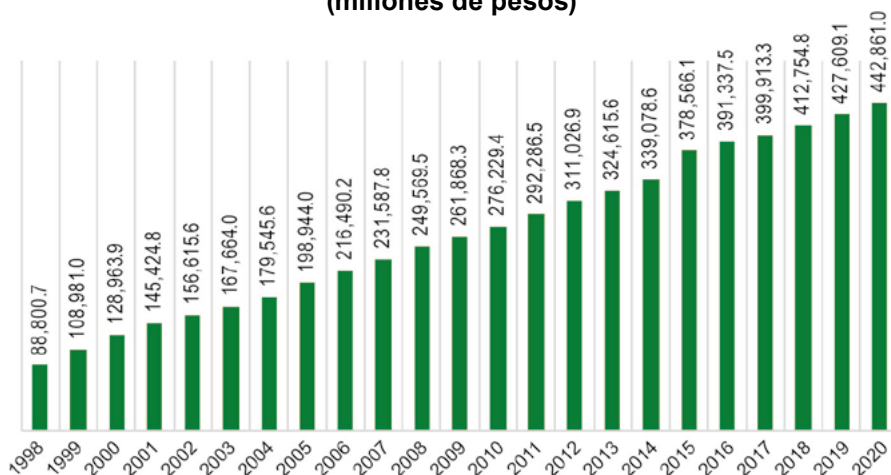


**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en el artículo 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

## 2.7 Evolución de los recursos asignados al FONE

Desde 1998 hasta 2020 los recursos destinados al FONE fueron en aumento en términos nominales, iniciando con 88,800.7 millones de pesos para el primer año y más de 440,000 millones de pesos para el año más reciente. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 2.1.

**Gráfica 2.1. Evolución del FONE 1998 a 2020**  
(millones de pesos)



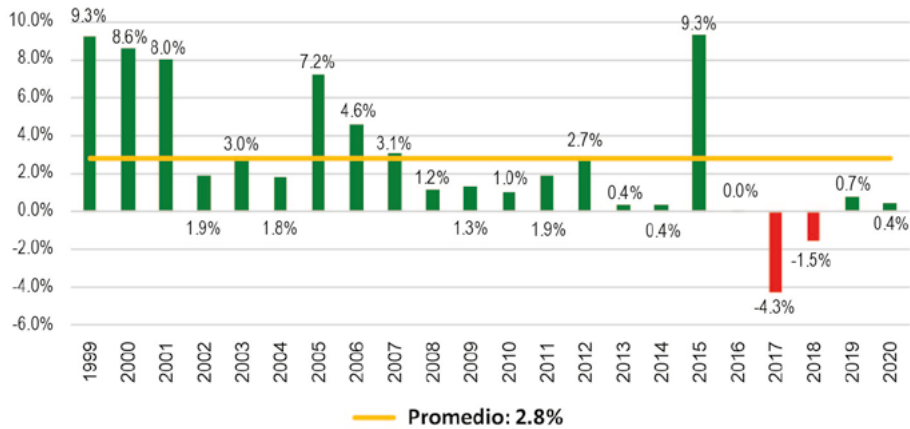
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

**\*Nota:** De 1998 a 2014, este Fondo se denominó FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica).

De acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales, en el lapso de 1999 a 2020 se presentó una tasa promedio anual de crecimiento de 2.8%. En el periodo 2013 a 2020 los crecimientos en términos reales no fueron significativos, teniendo incluso años con valores negativos. Durante este periodo el mayor crecimiento se registró en el año 2015 con un aumento de 9%, y los más bajos en 2017 y 2018 con números negativos de -4 y -2% respectivamente. Dicha caída no se logró compensar con el aumento registrado el año posterior, ya que solo creció un 1%. (Ver Gráfica 2.2).



**Gráfica 2.2. Tasa de crecimiento anual del FONE en términos reales 1999 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.



## **3 EL FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)**

En este capítulo, se presentan aspectos básicos que conviene tener a la mano para la operación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), como son: sus antecedentes, mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Al final se presenta la evolución de los recursos de este fondo.

### **3.1 Antecedentes del FASSA**

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) tiene como principal antecedente el proceso de descentralización de los servicios de salud pública del Gobierno Federal a las entidades federativas, que se llevó a cabo entre 1983 y 1997. En efecto, el Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el DOF el 30 de agosto de 1983, planteó de manera gradual la integración y familiarización de las instituciones encargadas de la Salud Pública con los Gobiernos Estatales, a través de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.

De esta manera, el 25 de marzo de 1986 se publicó en el DOF el Acuerdo sobre la Integración del Consejo Nacional de Salud, con el cual se suscribieron los Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, de conformidad con los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados. En esta primera etapa, 14 de las 32 entidades federativas se incorporaron al proceso de descentralización de los servicios de salud (ASF, 2009 b, V.2.1, p.1).

Con el propósito de acelerar este proceso de descentralización, el 27 de enero de 1995 se publicó en el DOF el Acuerdo del Ejecutivo Federal a través del cual se estableció la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud, como instancia permanente entre la Federación, los estados y el Distrito Federal para la planeación, programación y evaluación de los Servicios de Salud en todo el país (Guízar, 2006,



p.19). Entre sus principales atribuciones está la consolidación del proceso de descentralización a los estados de los servicios de salud para la población abierta y abrogando el diverso publicado en el DOF el día 25 de marzo de 1986.

El 20 de agosto de 1996 se establecieron los lineamientos generales para la descentralización, a través del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, suscrito por el Ejecutivo Federal, los Gobernadores de todos los estados del país y los secretarios de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, y posteriormente los Acuerdos entre el Gobierno Federal y cada estado, los cuales se formalizaron entre 1996 y 1997. A través de un proceso de planeación, el Consejo Nacional de Salud identificó los principales indicadores de resultados, para evaluar el efecto que las acciones de salud en el ámbito estatal tienen en el bienestar de la población (ASF, 2009 b, V.2.1, p.2).

Para 1997 se concentraron los recursos presupuestarios correspondientes a las transferencias establecidas en los Acuerdos mencionados, en el Ramo 12 del PEF, bajo un solo programa denominado “Descentralización de los Servicios de Salud” (ASF, 2009 b, ídem).

Por otra parte, el Ejecutivo Federal promovió el 11 de noviembre de 1997 la iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y adicionar el capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, con el propósito de dar permanencia a los recursos que la Federación aportaría para el mejor desarrollo de las actividades descentralizadas a las entidades federativas (ASF, 2009 b, Ibídem).

Con la aprobación de la iniciativa referida, a partir del ejercicio fiscal de 1998 entraron en vigor las disposiciones establecidas en el Capítulo V de la LCF, por ello los recursos correspondientes a los servicios de salud fueron integrados al Ramo 33 del PEF, absorbiendo así los recursos que anteriormente se presupuestaban en el Ramo 12 (Guízar, 2006, p.20).



### **3.2 Distribución del FASSA**

La distribución de los recursos del FASSA se realiza anualmente, de acuerdo con los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El monto aprobado se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Por su parte, el artículo 29 de la LCF, señala que los recursos económicos del FASSA deberán cubrir las atribuciones descritas en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS).

En cuanto al artículo 30 de la LCF, menciona que el FASSA se determinará a partir del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, de los recursos que, con cargo a las Previsiones para Servicios Personales se hayan transferido durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, de los recursos para cubrir el gasto de operación e inversión en el ejercicio inmediato anterior y de los recursos para promover la equidad de los servicios de salud.

Estos últimos recursos serán distribuidos entre las entidades de acuerdo con una fórmula contenida en el artículo 31 de la LCF. La cual se integra por el producto de dos elementos, el total del monto aprobado para promover la equidad de los servicios de salud y la distribución porcentual del monto referente al déficit de cada entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado respecto del déficit total de las entidades. De acuerdo con los avisos por los que se dan a conocer las cifras que corresponden a promover la equidad en los servicios de salud, para los ejercicios de 2014 a 2021 publicados en el DOF, no se han contemplado recursos destinados expresamente a promover dicha equidad.

En caso de que fuera necesario procurar la equidad en los servicios de salud, el cálculo para el déficit de cada entidad federativa con gasto inferior al mínimo aceptado utilizaría las siguientes variables: población de cada entidad federativa, el presupuesto mínimo aceptado, la razón de mortalidad de cada entidad federativa, el índice de marginación para cada estado y el gasto total federal que para la población de cada entidad federativa se ejerza, excluyendo al monto total para promover la equidad de los servicios de salud.



A continuación, se presentan los artículos referidos de forma textual.

*Artículo 29.- Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.*

*Artículo 30.- El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:*

*I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;*

*II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;*

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 31.- Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde  $\sum$  representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice  $i$  se refiere a la  $i$ -ésima entidad federativa.

$$\sum F_i = \sum (M * T_i)$$

En donde:

$M$  es el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

$F_i$  es el monto correspondiente a la  $i$ -ésima entidad federativa del monto total  $M$ .

$T_i$  Distribución porcentual correspondiente a la  $i$ -ésima entidad federativa del monto total  $M$ .

Para el cálculo de  $T_i$  de la  $i$ -ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:



$$T_i = \frac{D_i}{DM}$$

*En donde:*

*DM es el monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.*

*D<sub>i</sub> es el monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.*

*En donde:*

$$D_i = \max [(POB_i (PMIN * 0.5 (REM_i + IEM_i)) - GT_i), 0]$$

*En donde:*

*POB<sub>i</sub> es la población abierta en i-ésima entidad federativa.*

*PMIN es el presupuesto mínimo per cápita aceptado.*

*REM<sub>i</sub> es la razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.*

*IEM<sub>i</sub> es el índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.*

*GT<sub>i</sub> es el gasto total federal que para la población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio fiscal correspondiente.*

*La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud y, a más tardar el 31 de enero, en el Diario Oficial de la Federación, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.*

(LCF, arts. 29, 30, 31).

### **3.3 Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FASSA**

Para el FASSA son varias las disposiciones aplicables de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales (en el caso del FASSA no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

También existen otros ordenamientos que establecen disposiciones aplicables al FASSA para regular su operación, estos ordenamientos deben ser tomados en cuenta por los entes públicos federales y en su caso, los estatales que sean los encargados de su operación.

Así mismo, hay una serie de acuerdos que son fundamentales para la transferencia de recursos federales, conforme a las funciones que cada orden de gobierno asume a través de un convenio. En el caso del FASSA destaca el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud y el convenio que de conformidad con el mismo formalizó cada entidad con el gobierno federal.

Por otro lado, existen reglamentos, manuales, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas también deben tomarlos en cuenta. De esta manera, los encargados del manejo de los recursos del FASSA tendrán las herramientas necesarias para una correcta ejecución del fondo. Finalmente, a nivel federal es importante considerar las disposiciones aplicables al FASSA establecidas en el Programa Nacional de Salud.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano de salud en las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FASSA, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales en materia de salud, coordinación fiscal transparencia,



contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización. Así mismo, es necesario considerar las disposiciones aplicables al FASSA establecidas en el Programa Estatal de Salud.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FASSA.

### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Salud.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### **B) Federal**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.

### **Acuerdos**

- Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.
- Acuerdos de Descentralización Federación – Entidades Federativas.
- ACUERDO por el que se establece que las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud sólo deberán utilizar los insumos establecidos en el cuadro básico para el primer nivel de atención médica y, para segundo y tercer nivel, el catálogo de insumo.
- ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

### **Reglamentos**

- Reglamentos de la Ley General de Salud.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.
- Catálogo Sectorial de Puestos de la Rama Médica, Paramédica y Afín.
- Lineamientos Operativos del Sistema de Monitoreo para la Gestión de la Calidad.



## **Manuales**

- Manual de Organización General de la Secretaría de Salud.
- Manual de Procedimientos de Referencia y Contrarreferencia de Pacientes.

## **Disposiciones y lineamientos**

- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.
- Catálogo Sectorial de Puestos de la Rama Médica, Paramédica y Afín.
- Lineamientos Operativos del Sistema de Monitoreo para la Gestión de la Calidad.

## **Programa**

- Programa Nacional de Salud

### **C) Estatal**

## **Leyes y Normatividad estatal**

- Constitución Política Local.
- Ley de Salud Estatal o equivalente.
- Ley de Coordinación Fiscal de la entidad federativa.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado o su equivalente.
- Manual Único de Contabilidad Estatal o equivalente.
- Manual de Organización de la Secretaría de Salud Estatal o equivalente.
- Otras disposiciones locales de carácter general o específico.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público o equivalente.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.



## **Acuerdos**

- Oficio número 307-A-2035 del 23 de noviembre de 2009, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contiene los Lineamientos Específicos para el Otorgamiento de la Medida de Fin de Año del ejercicio fiscal.

## **Programa estatal**

- Programa Estatal de Salud

## **3.4 Destino del FASSA**

De conformidad con el Artículo 29 de la LCF, el destino del FASSA es apoyar a las entidades federativas en el ejercicio de las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan. A continuación, se mencionan dichas disposiciones.

Conviene aclarar, que debido a que los artículos 13 y 18 refieren a disposiciones particulares del artículo 3º, se presentarán las disposiciones en el siguiente orden: Artículo 13; fracciones del Artículo 3º a las que refiere el Artículo 13; Artículo 18 y fracciones del Artículo 3º, a las que refiere el Artículo 18.

### **Artículo 13 de la Ley General de Salud**

*Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:*

*A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud (fracciones I al X):*

*B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:*

*I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis,*



*IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;*

*II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;*

*III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;*

*IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;*

*V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;*

*VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y*

*VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta Ley y demás disposiciones generales aplicables.*

*C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley.*

(LGS, art.13)

## **Disposiciones del Artículo 3º a las que refiere el Artículo 13 de la Ley General de Salud**

*Artículo 3º.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:*

*II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;*

*II bis. La Protección Social en Salud;*

*IV. La atención materno-infantil;*

*IV Bis. El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas;*

*IV Bis 1. La salud visual;*

*IV Bis 2. La salud auditiva;*

*IV Bis 3. Salud bucodental;*

*V. La planificación familiar;*

*VI. La salud mental;*

*VII. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;*

*VIII. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;*

*IX. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;*

*X. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;*

*XI. La educación para la salud;*

*XII. La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, enfermedades respiratorias, enfermedades*



*cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo;*

*XIII. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;*

*XIV. La salud ocupacional y el saneamiento básico;*

*XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;*

*XVI. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;*

*XVII. La prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad;*

*XVIII. La asistencia social;*

*XIX. El programa para la prevención, reducción y tratamiento del uso nocivo del alcohol, la atención del alcoholismo y la prevención de enfermedades derivadas del mismo, así como la protección de la salud de terceros y de la sociedad frente al uso nocivo del alcohol;*

*XX. El programa contra el tabaquismo;*

*XXVI Bis. El control sanitario de cadáveres de seres humanos;*

*XXVII Bis. El tratamiento integral del dolor.*

(LGS, art. 3º)

## **Artículo 18 de la Ley General de Salud**

Artículo 18.- Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

La Secretaría de Salud propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren las fracciones I, III, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley.

## **Disposiciones del Artículo 3º a las que refiere el Artículo 18 de la Ley General de Salud**

*Artículo 3º. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general<sup>10</sup>:*

*I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;*

*III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el artículo 34, fracción II;*

*XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;*

*XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;*

*XXIII. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición*

---

<sup>10</sup> Fracciones contempladas en el Artículo 13 Inciso B Fracción I de la Ley General de Salud, que corresponden a las Entidades Federativas).



*final de equipos médicos, prótesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;*

*XXIV. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII;*

*XXV. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley;*

*XXVI. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células;*

*XXVII. La sanidad internacional.*

(LGS, art.3º)

Es importante mencionar que, de acuerdo con la Secretaría de Salud y la Auditoría Superior de la Federación, **el objetivo principal del FASSA es aportar recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población abierta, es decir aquella que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social que incluya el acceso a servicios de salud. Este objetivo se lleva a cabo mediante:**

- a) **La implementación de mecanismos que apoyan las actividades de protección contra riesgos sanitarios.**
- b) **La promoción de la salud y la prevención de enfermedades.**
- c) **La mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud.**
- d) **El abasto y entrega oportuna y adecuada de medicamentos.<sup>11</sup>**

<sup>11</sup> Auditoría Superior de la Federación (2009) y Secretaría de Salud (SF).

Por su parte, la Secretaría de Salud también menciona que:

*“Con los recursos que las entidades federativas reciben a través del FASSA, se busca favorecer la consolidación de los sistemas estatales de salud y con ello coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud. Además, este fondo busca una mayor equidad en el gasto público otorgado a entidades”.*<sup>12</sup>

(SS, SF)

### **3.5 Operación del FASSA**

De acuerdo con el apartado 3.3. son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FASSA. A continuación, se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF); así como cuatro actores: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Salud, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La operación del FASSA comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

#### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta

---

<sup>12</sup> Secretaría de Salud (SF), Op. Cit.



y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FASSA. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con los artículos 29 y 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Salud es la dependencia federal coordinadora del FASSA, que al integrar los programas presupuestarios del FASSA con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye el programa presupuestario del FASSA (clave I002).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FASSA.

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

Para organizar la operación, esta se ha dividido en tres partes, en las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de acciones,
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.



## **Etapa 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria, está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal, como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio. Para empezar, la LCF establece los porcentajes del FASSA para las entidades federativas (artículos 29, 30 y 31). El monto de estos porcentajes se obtiene anualmente en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, antes de iniciar dicho ejercicio fiscal.

En esta primera etapa, la SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. Posteriormente la Secretaría de Salud emite por oficio a las entidades el comunicado de los montos y calendarios de los recursos asignados al FASSA.

Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo éste el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Asimismo, la entidad incorpora a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo la Secretaría de Salud de cada entidad.

## **Etapa 2. Planeación y ejecución de recursos**

La segunda etapa, Planeación y ejecución de recursos, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FASSA y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.



En esta etapa la Dirección General de Planeación de cada una de las entidades nombra a los funcionarios encargados del fondo y notifica a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal (DGPOP), quien les asignará cuentas de usuario y contraseña en el Sistema Web de Integración Programática Presupuestal de la Secretaría de Salud (SWIPPSS) para el ciclo correspondiente.

La Dirección General de Planeación elaborará y enviará por medio del SWIPPSS, la Estructura Programática de la Entidad Federativa (EPEF). Para la elaboración de esta, se analizan los componentes y actividades del Programa Anual de Trabajo y se homologarán a los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Nacional y Estatal de Salud. La DGPOP recibirá la EPEF para revisarlo, hacer las observaciones pertinentes y validarlo.

Después de que la EPEF es validada, la Dirección General de Planeación deberá llenar la plantilla en la que se plasma la distribución del presupuesto destinado a Gasto de Operación y Gasto de Inversión (GOGI). Una vez que la plantilla esté completa será cargada en el SWIPPSS para que sea aprobada por la DGPOP, de la misma forma que la EPEF.

Posteriormente, los organismos encargados de la planeación del fondo deberán descargar y llenar la matriz para registrar los resultados esperados en la entidad federativa. Se envía por medio de SWIPPSS a la DGPOP para su validación y se notifica a la entidad la aceptación de la matriz.

Por último, los responsables de la planeación deberán descargar el formato de Estrategia Programática, en la cual se describirán las principales acciones que se realizarán con los recursos destinados para el gasto federalizado FASSA. De nuevo se vuelve a cargar la información en el SWIPPSS para que la DGPOP lo revise y lo valide. Ya validado el procedimiento se notifica la aceptación de la estrategia a las entidades mediante la emisión de un folio de recepción y autorización del presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente.

En cada ejercicio fiscal la Estrategia Programática puede ser modificada, sobre todo en las actividades y las metas que se planea alcanzar con los recursos otorgados, pero deben vincularse con la planeación que se propuso en el Programa Sectorial de Salud de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal. También las dependencias de las entidades federativas pueden modificar su Estrategia Programática con las mismas consideraciones anteriores.

### **Etapa 3. Seguimiento y control**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando las instancias ejecutoras informan a la entidad federativa sobre la aplicación de los recursos de manera periódica. Además, cada estado envía a la Secretaría de Salud informes trimestrales con datos relativos a las aportaciones en materia de salud. Además, la SHCP deberá recibir la misma información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Una vez que la SHCP recauda la evaluación y avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FASSA. Al mismo tiempo se compartirá con la población la información referente a los recursos y su aplicación.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.



## **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FASSA, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública Federal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FASSA. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FASSA.

### **3.6 Obligaciones del FASSA en materia de transparencia y rendición de cuentas**

En materia de transparencia, la entidad federativa tendrá que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Lo cual está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y Secretaría de Salud, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las acciones y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, en caso de que el fondo lo permita, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado, esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

La fiscalización del FASSA se realiza bajo una estrategia de auditorías coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada Entidad Federativa, mismos que tienen que celebrar

un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FASSA tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60, y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V ,39, 40 y 51 de la LFRCF, además del artículo 79 de la CPEUM.

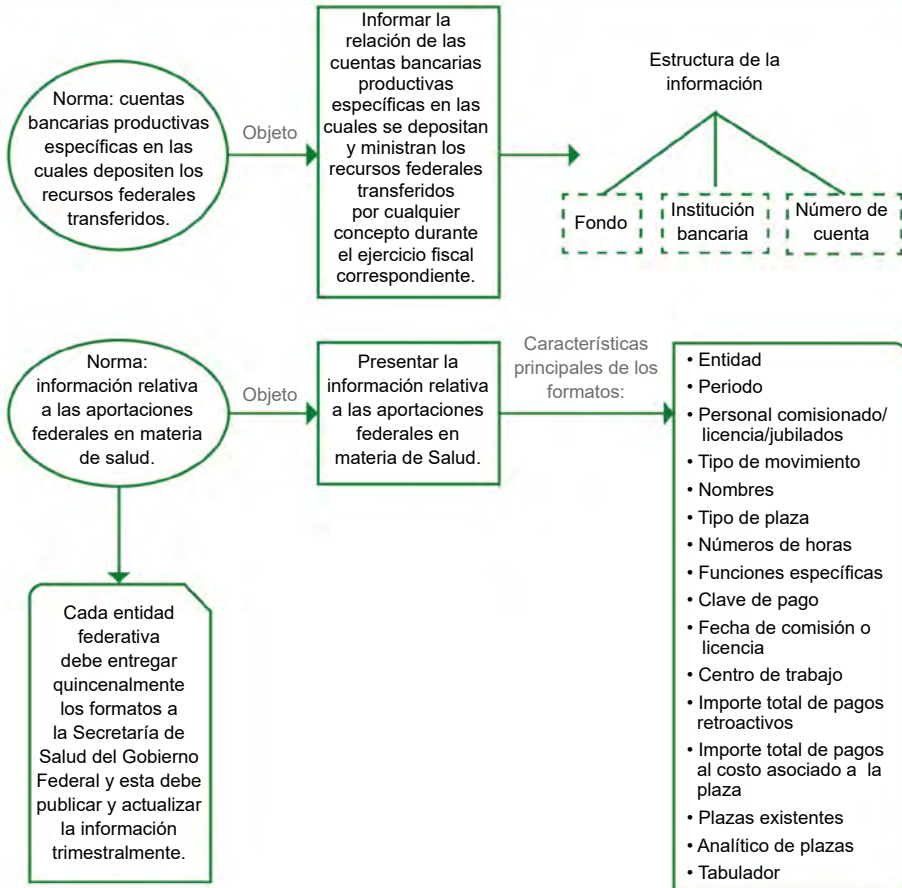
Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que de no hacerlo así se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

Además, se debe de contar con la presencia de la sociedad. En los servicios de salud la participación ciudadana involucra a distintas organizaciones sociales, las cuales contribuyen voluntariamente con la finalidad de aumentar en la medida de lo posible la calidad del sistema de salud, también ayudan a mejorar el trato que se brinda a los usuarios.





## Obligaciones del FASSA en materia de transparencia y rendición de cuentas



### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FASSA***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos

están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños, perjuicios o ambos, provocados a la Hacienda Pública Federal o en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

La ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscaliza a las entidades federativas en cuanto al programa presupuestario FASSA, del cual la SHCP y la Secretaría de Salud son las encargadas de la operación de estos recursos a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente y la Secretaría de Salud de cada entidad.

A continuación, se presentan los procedimientos de las auditorías a las entidades federativas mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FASSA. (ASF, 2009 b).

- **Control interno**

Con este procedimiento la ASF verifica mediante la aplicación de cuestionarios, la existencia de controles internos suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.



- **Transferencia de recursos**

A través del procedimiento de Transferencia de recursos la ASF realiza tres verificaciones. En primer lugar, la ASF comprueba que la entidad federativa, así como el organismo ejecutor abrieron una cuenta bancaria productiva y específica, en la que se recibieron y administraron exclusivamente los recursos del fondo del ejercicio fiscal correspondiente a la Fiscalización de la Cuenta Pública Federal, y sus rendimientos financieros; y que en ella no se incorporaron recursos locales u otros, ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

En segundo lugar, la ASF verifica que la Federación transfirió los recursos del fondo conforme al calendario publicado al órgano hacendario estatal, y que ésta instrumentó las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos y sus rendimientos financieros generados a las instancias ejecutoras, conforme a su propia legislación y a las disposiciones aplicables; asimismo, se procede a comprobar que los recursos transferidos no se gravaron o afectaron en garantía.

En tercer lugar, la ASF verifica que el saldo de la cuenta bancaria del fondo a la fecha de la revisión corresponda con el saldo pendiente de ejercer reportado en el estado de situación presupuestal y en los registros contables.

- **Registro e información financiera de las operaciones**

En cuanto al procedimiento de Registro e información de las operaciones, la ASF realiza dos verificaciones. La primera consiste en comprobar que los recursos del fondo recibidos en la entidad federativa por medio de la Secretaría de Finanzas del estado o su equivalente y por sus instancias ejecutoras, así como los rendimientos financieros generados, se registraron contable y presupuestalmente; asimismo, que la información contable y presupuestal formulada sobre los recursos del fondo sea coincidente, o se encuentre debidamente conciliada, de conformidad con la normativa aplicable.

Posteriormente, la ASF verifica que los registros contables y presupuestales se encuentren respaldados con la documentación justifica-



tiva y comprobatoria original del gasto, que cumplió con las disposiciones legales y fiscales, y se canceló con la leyenda “Operado” o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo.

- **Destino de los recursos**

### **Servicios Personales**

El procedimiento de Servicios Personales contempla siete aspectos. El primero es verificar que el personal acredite el perfil de la plaza contratada de conformidad con la normativa. Comprobar que los pagos al personal se ajustaron a los tabuladores autorizados y que los pagos por concepto de compensaciones, bonos, estímulos económicos, conceptos extraordinarios, entre otros, se efectuaron de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En segundo lugar, la ASF verifica que no se realizaron pagos a personal que causó baja temporal o definitiva, o que contó con permiso o licencia sin goce de sueldo; asimismo, comprueba el reintegro a la cuenta bancaria específica del fondo o el destino de los pagos cancelados.

En tercer lugar, la ASF constata que no se otorgaron licencias con goce de sueldo a personal del organismo de salud estatal, por comisiones a otras entidades cuyas funciones son diferentes a los objetivos del fondo. Comprobar que las licencias con goce de sueldo por comisión sindical del personal del organismo estatal de salud, se otorgaron de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En cuarto lugar, la ASF confirma con los responsables de todos los centros de trabajo de los Servicios de Salud, mediante su validación de las nóminas financiadas con los recursos del fondo, que el personal laboró en los mismos durante el ejercicio sujeto a revisión.

En quinto lugar, la ASF verifica mediante una muestra de centros de trabajo la existencia física del personal seleccionado y, en caso de no localizarse, solicitar y documentar las aclaraciones o justificaciones correspondientes y levantar las actas respectivas.



En sexto lugar, la ASF verifica que la entidad federativa formalizó la contratación del personal eventual y que los pagos se ajustaron a los pactados; asimismo, constatar que en los casos de nuevas contrataciones se cumplió con lo establecido en la normativa.

Por último, la ASF verifica que se realizaron las retenciones y el pago correspondiente por conceptos de impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social (Impuesto sobre la Renta, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Fondo de Vivienda del ISSSTE –FOVISSSTE-, entre otros) sin que existieran pagos indebidos o en exceso con cargo a los recursos del fondo.

### **Adquisiciones, Control y Entrega de Bienes y Servicios**

A través del procedimiento de Adquisiciones, control y entrega de bienes y servicios, la ASF comprueba en primer término, que las adquisiciones se realizaron de conformidad con la normativa aplicable, y que, en aquellos casos en los que no se sujetaron al procedimiento de licitación pública, se acreditaron de manera suficiente los criterios en los que se sustentó la excepción; asimismo, que las adquisiciones efectuadas se ampararon en un contrato o pedido debidamente formalizado, que cumplió con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, fue congruente con lo estipulado en las bases de la licitación y que las operaciones se realizaron conforme a los términos y condiciones pactadas en el mismo.

En segundo término, la ASF constata que, en caso de incumplimiento en los plazos de entrega de los bienes adquiridos establecidos en el pedido o contrato, se hayan aplicado las penas convencionales correspondientes; asimismo, se verifica el registro de los bienes en el almacén y se documenta el proceso y práctica de inventarios de los bienes adquiridos. Igualmente, se verifica el resguardo y entrega de una muestra del medicamento controlado y de alto costo.

### **Obra Pública**

En cuanto al procedimiento de Obra pública, la ASF verifica, en caso de que se hayan destinado recursos del fondo a obra pública, que las adjudicaciones se efectuaron conforme a la normativa, y que en los

casos de excepción a la licitación pública se acreditaron y fundaron los motivos; de igual forma, que se ampararon en un contrato debidamente formalizado, que cumplió con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, fue congruente con lo estipulado en las bases de la licitación o en las convocatorias correspondientes y que los trabajos objeto de los contratos se realizaran conforme a los montos, plazos y especificaciones pactadas.

### **Transparencia**

En el procedimiento de Transparencia, la ASF verifica que el ente fiscalizado cumpliera con el aspecto de informar trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo mediante el SFU; asimismo, revisa la calidad del informe del cuarto trimestre y de forma pormenorizada en los Formatos de Gestión de Proyectos y Nivel Financiero, y consta que fueron publicados en sus órganos locales oficiales de difusión y en su página de Internet o en otros medios locales de difusión.

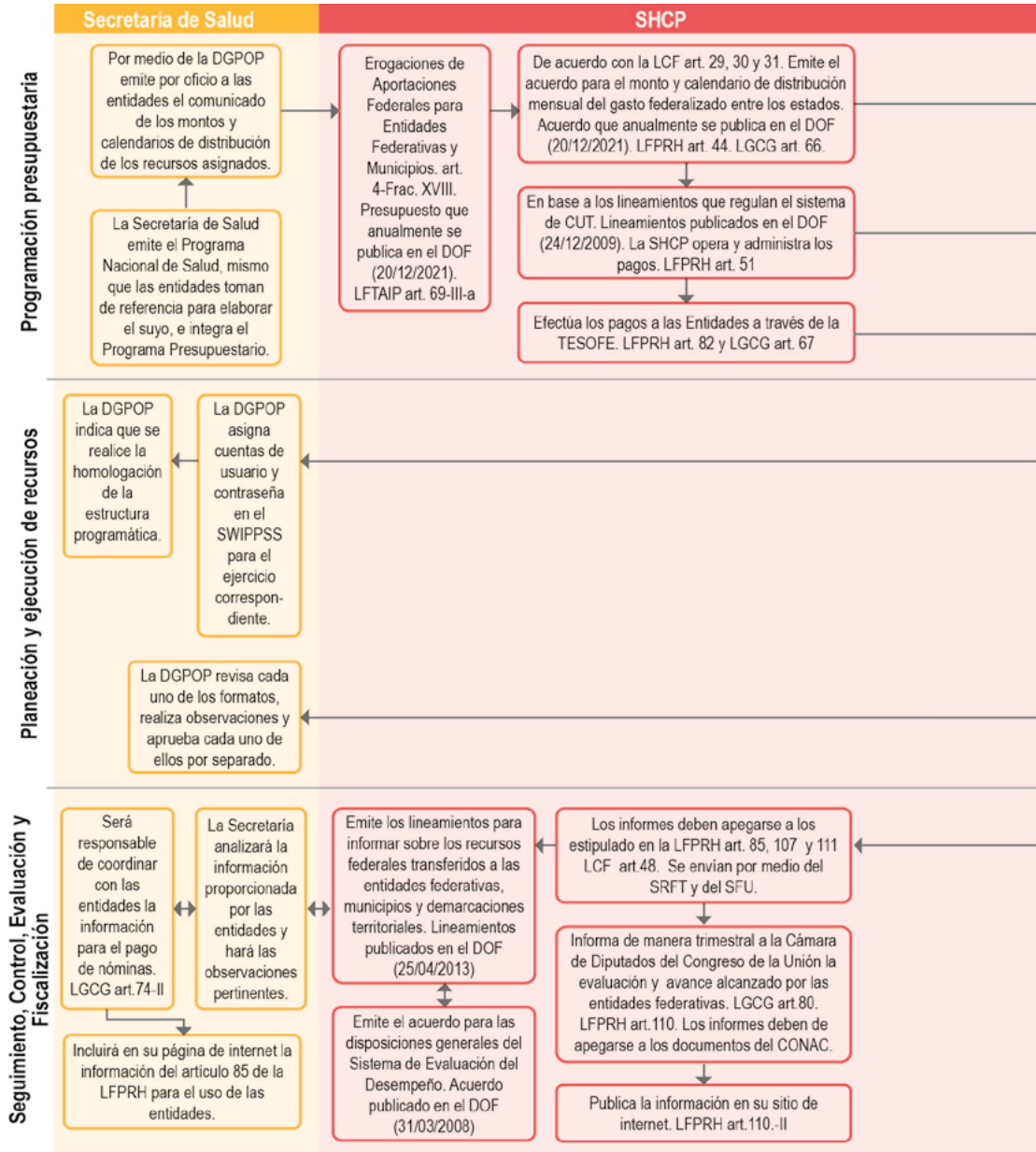
La ASF también verifica que la entidad fiscalizada disponga de un Programa Anual de Evaluaciones (PAE) y éste se encuentre publicado en su página de Internet; además revisa que el PAE haya considerado la evaluación del fondo; y comprueba si la evaluación se realizó y fue publicada en el SFU de la SHCP.

### **Cumplimiento de objetivos**

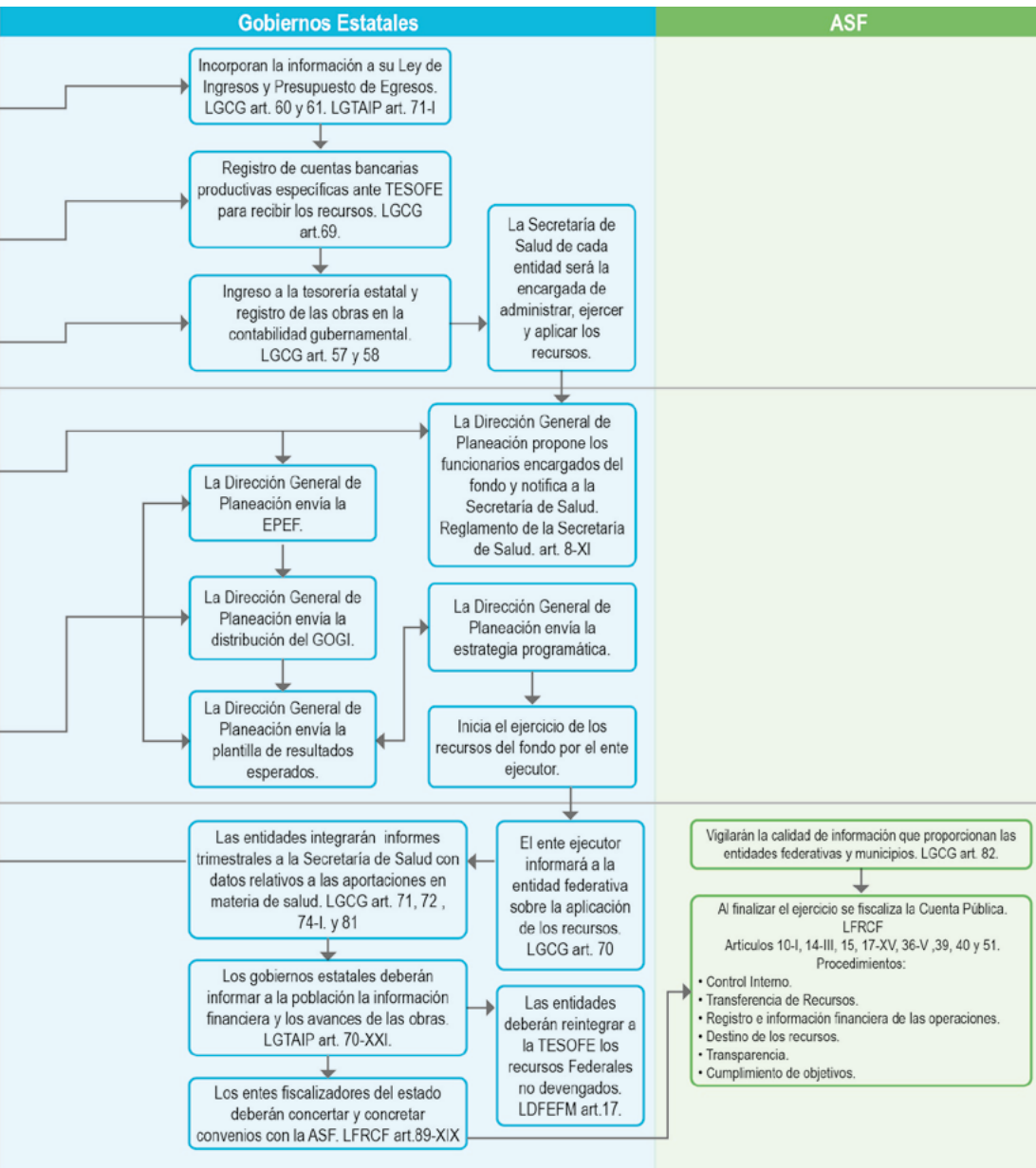
En este procedimiento, la ASF verifica si la Secretaría de Salud llevó a cabo el seguimiento de los aspectos de mejora derivados de los informes y evaluaciones realizadas al fondo, así como de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y sus indicadores.



## Esquema General de Operación del FASSA



### Esquema General de Operación del FASSA



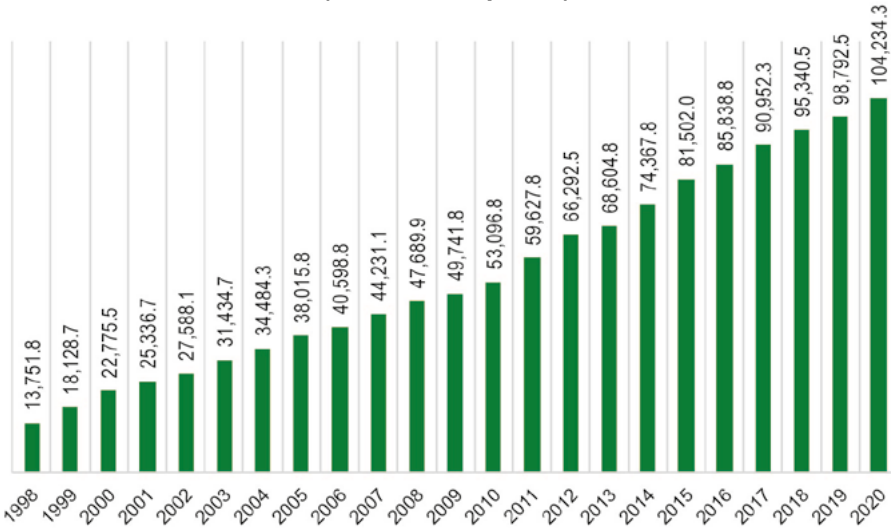
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley General Salud (LGS), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), así como diversas disposiciones normativas aplicables al FASSA.



### 3.7 Evolución de los recursos asignados al FASSA

De 1998 a 2020 los recursos destinados al FASSA aumentaron en términos nominales, iniciando con 13,751.8 millones de pesos para el año 1998 y 104,234.3 millones de pesos para el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 3.1.

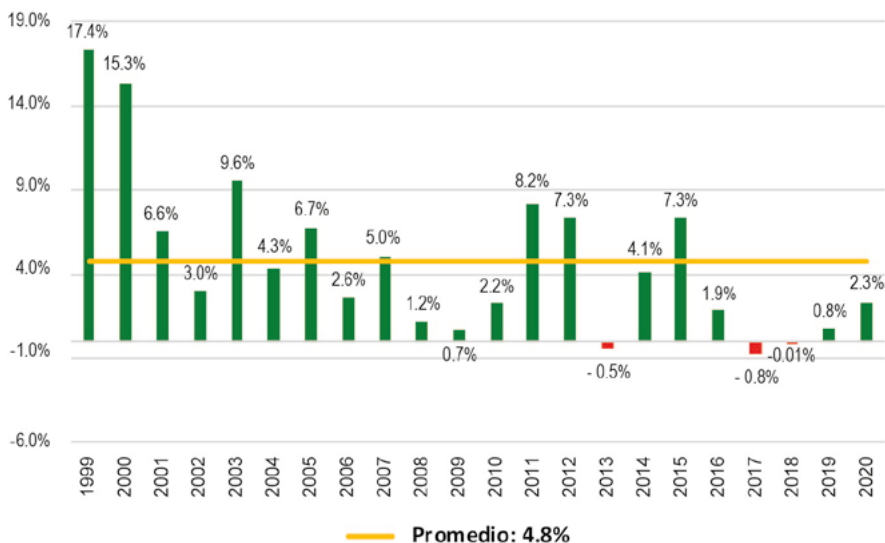
**Gráfica 3.1. Evolución del FASSA de 1998 a 2020**  
(millones de pesos)



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales, de 1999 a 2020 se registró un promedio anual de 4.8%; en tanto, en el periodo de 2013 a 2020 el crecimiento en términos reales no fue significativo, teniendo incluso años con valores negativos. Durante este lapso, el mayor crecimiento se registró en el año 2015 con un aumento de 7%, y los más bajos se registraron en las anualidades de 2013, 2017 y 2018 con números negativos de -0.47%, -1% y -0.01 respectivamente. Esta caída no se logró compensar con el aumento del año posterior, ya que solo creció un 1%. (Ver Gráfica 3.2).

**Gráfica 3.2. Tasa de crecimiento anual del FASSA en términos reales  
1999 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.





## **4 EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)**

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se divide para su operación en dos subfondos: el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). En este capítulo se presentan de manera general los aspectos básicos del FAIS, posteriormente los del FISMDF y finalmente los que corresponden al FISE.

### **4.1 Aspectos generales del FAIS**

#### **4.1.1. Antecedentes del FAIS**

De acuerdo con Guízar, los gobiernos estatales han tomado un papel creciente en la planeación, desarrollo, e implementación de políticas de desarrollo social, en un contexto de descentralización y con el respaldo de convenios con la Federación, al menos desde finales de 1982, cuando se creó el Ramo 26 “Promoción Regional” en el PEF con el objetivo de crear mejores condiciones en materia de desarrollo social (Guízar, 2006, p.15).

Para el año de 1984, el Ramo cambió su denominación a “Desarrollo Regional” cuyos objetivos principales fueron: contribuir al desarrollo integral del país, descentralizar la vida nacional y el fortalecimiento municipal. En el periodo de 1989 a 1995, este Ramo se denominó “Solidaridad y Desarrollo Regional”. En 1992, con las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hoy Secretaría de Bienestar, y se establece que, a partir del ejercicio fiscal de 1993, esta nueva dependencia se haría cargo de la administración del Ramo 26 (Guízar, 2006, p.15).

En el año de 1996 el nombre del Ramo 26 cambió a “Superación de la Pobreza”, conformado en su estructura por tres fondos: el Fondo de Infraestructura Social Municipal; el Fondo de Prioridades Estatales;



y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. Para 1997 el Ramo 26 se dividió en dos fondos: el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, con el 35% de los recursos del ramo, y el Fondo de Infraestructura Social Municipal, con el 65%; éste último fondo dio origen al actual Fondo de Aportaciones Federales para Infraestructura Social (FAIS) (ASF, 2009 c, V.3.1, p.1).

Posteriormente, en 1998 se modificó nuevamente la denominación del Ramo 26 para quedar en “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, nombre que conservó hasta 1999, último año en el que este Ramo aparece en el PEF, ya que a partir de 2000 cambió de nomenclatura y se denominó Ramo 20 “Desarrollo Social” (Guízar, 2006, p.16).

El origen del FAIS proviene de la descentralización federal arriba mencionada y del nuevo método de transferencias de recursos a entidades federativas y municipios que se estableció con la adición en 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal, del Capítulo V “De los Fondos de Aportación Federales”.

Cabe mencionar que, en el proceso legislativo, la Iniciativa del Ejecutivo respecto al FAIS fue revisada y se modificó con el fin de fortalecer la capacidad de los estados y los municipios para atender la provisión de infraestructura básica para la población en situación de pobreza extrema. Esto dio como resultado la conformación de dos fondos dentro del FAIS:

1. El Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), que se constituyó con los recursos asignados del Ramo 26 “Superación de la Pobreza”; y
2. El Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Actualmente el FAIS es presupuestado dentro del Ramo General 33 del PEF.



Para el año 2013, el Ejecutivo Federal entrante impulsó una serie de reformas<sup>13</sup> a diversos artículos de la LCF, que fue enriquecida a través de la labor legislativa, de forma tal que en el caso del FAIS se modificó la fórmula de distribución de estos recursos.

Conviene mencionar que antes de esta reforma, los recursos del FAIS se distribuían en función de la pobreza extrema a nivel nacional, mediante la fórmula del Índice Global de Pobreza, el cual se compone por cinco brechas de las necesidades básicas: ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. Sin embargo, bajo estos índices, la formulación presupuestaria resultaba ser imprecisa debido a que los datos con que se calculan dichos índices se actualizan cada diez años.

Por ello, la propuesta del Ejecutivo Federal planteó una actualización de la fórmula de distribución del FAIS, a partir del incremento en recursos esperado para 2014, para que estuviera basada en fuentes de información más oportunas. Según la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la medición de la pobreza debe considerar los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carreteras.

De esta manera, el cambio en la fórmula de distribución de los recursos del FAIS se fundamentó en indicadores directos de pobreza extrema y rezago social. Se incorporó, además, un componente que premió la reducción de la pobreza, por lo cual, los recursos para las entidades federativas y los municipios ahora se aplican de manera más eficiente, atendiendo los fines y objetivos del FAIS.

Para lograr una medición oportuna de los indicadores concernientes, se atiende al uso de estadísticas sobre carencias de la población en

<sup>13</sup> Decreto (DOF 09/12/2013). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, lunes 9 de diciembre de 2013. Recuperado en febrero de 2021, de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013)

pobreza extrema publicadas por el CONEVAL, información que se deriva del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares que realiza el INEGI. De acuerdo con CONEVAL, la medición de la pobreza tendrá que hacerse con una periodicidad de dos años para cada una de las entidades federativas, y para el caso de los municipios, la misma instancia publicará la información cada cinco años. De manera adicional, también se tendrán que publicar los criterios para la detección de las zonas de atención primordial (ZAP).

De esta manera, a partir de 2014, la distribución de los recursos del FAIS, consideró tres componentes:

1. El número promedio de carencias de la población en pobreza extrema.
2. Eficacia en la reducción de la pobreza extrema.
3. Un monto fijo, equivalente al importe que cada entidad recibió en 2013. Este último, con la finalidad de evitar una afectación a los objetivos de reducción de la pobreza en las entidades federativas por la nueva fórmula.

Además, la obligación para las entidades federativas y los municipios de presentar informes relacionados con el uso de los recursos que serán enviados a las entidades coordinadoras correspondientes para su revisión y en su caso, realizar los ajustes que resulten necesarios.

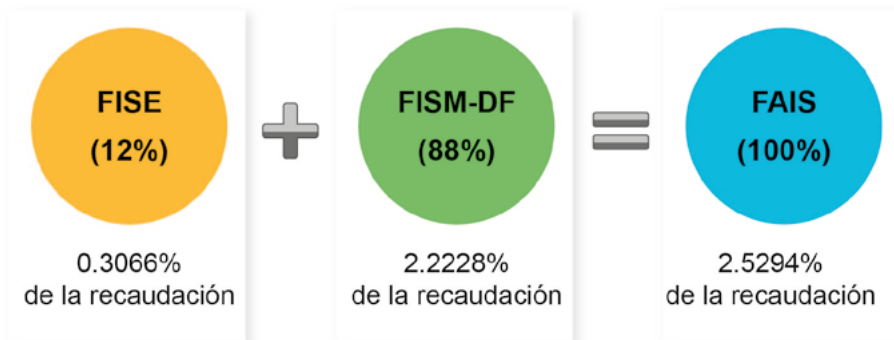
En dicha reforma, se estableció como obligación de la Secretaría de Bienestar, publicar un informe anual de la situación de pobreza y rezago social de los estados y sus municipios, siguiendo los principios establecidos en la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza, con el fin de que esta información sirva como guía de acción para determinar obras prioritarias financiadas con los recursos del FAIS durante el ejercicio fiscal en cuestión.

Adicionalmente, a fin de establecer con claridad el destino de los recursos del Fondo, se enlistaron los grandes rubros de atención que se detallan en un catálogo de acciones que se publica en los Lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Bienestar.



Con la reforma mencionada, también se incluyeron en el componente Fondo de Infraestructura Social Municipal a las Demarcaciones del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), sin que esto implique una disminución para las otras entidades federativas. De esta manera se incrementó el porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP) para el FAIS de 2.5 a 2.5294%. De este porcentaje, el 0.3066% se destinará al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y 2.2228% al componente ahora llamado Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

De acuerdo con la LCF, la estructura del FAIS se compone de la siguiente forma:



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en el Art. 32 LCF. Los porcentajes son con fines ilustrativos.

### 4.1.2. Distribución del FAIS

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable. La distribución del monto aprobado se realiza de la federación a los estados conforme a la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF.

Dicha fórmula está integrada por un monto fijo, que representa un anclaje de coeficiente al 2013, con el propósito de garantizar los

recursos distribuidos previo a la modificación de la fórmula de 2014, posteriormente, el incremento entre el año de cálculo y el 2013, a distribuir en 80% bajo el criterio de pobreza extrema, es decir cuántos pobres y qué tan pobres, y en 20% con el de premiar el combate a la pobreza extrema, tomando en cuenta la reducción proporcional de habitantes en pobreza extrema y la suma de las reducciones de todas las entidades.

También es importante mencionar que dicha fórmula no será aplicable en el caso de que, en el año de cálculo, este fondo sea inferior a la participación que la totalidad de las entidades hayan recibido en el 2013 respecto al mismo fondo. De esta manera, se asegura que el monto del FAIS que reciben los estados no sea menor al que se recibió un año anterior, con esto se garantiza que el monto total del fondo sea mayor año con año.

A continuación, se presentan los artículos referidos de forma textual.

*Artículo 32.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*

*Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los*



*municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.*

*Artículo 34.- El ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre las entidades, conforme a la siguiente fórmula:*

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} (0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

*Las variables de cálculo se definen de la siguiente manera:*

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}, \quad x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,t}}{\sum_i PPE_{i,t}}, \quad e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,t-1}}{PPE_{i,t}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,t-1}}{PPE_{i,t}}}$$

*$F_{i,t}$  es el monto de FAIS de la entidad  $i$  en el año  $t$ .*

*$F_{i,2013}$  es el monto del FAIS de la entidad  $i$  en 2013, en el caso del Distrito Federal dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos.*

*$\Delta F_{2013,t}$  se refiere a la diferencia  $FAIS_t - F_{i,2013}$ , donde  $FAIS_t$  corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo  $t$ .*

*$z_{i,t}$  es la participación de la entidad  $i$  en el promedio nacional de las carencias ( $x_{i,t}$ ) de la población en pobreza extrema más reciente publicada en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año  $t$ .*

*CPPE<sub>i</sub> es el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad  $i$  más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año  $t$ .*

*PPE<sub>i,t</sub> es la población en Pobreza Extrema de la entidad  $i$ , de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.*

*PPE<sub>i,t-1</sub> es la población en Pobreza Extrema de la entidad  $i$ , de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.*

### **4.1.3. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAIS**

Son varias las disposiciones aplicables al FAIS de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales.

Para regular la operación del FAIS existen ordenamientos que establecen disposiciones aplicables, mismas que deben observar los entes públicos federales, estatales y en su caso, los municipales encargados de su operación. También, hay una serie de acuerdos que son fundamentales para la transferencia de recursos federales, conforme a las funciones que cada orden de gobierno asume a través de un convenio. En el caso del FISMDF destaca el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Bienestar.



Por otra parte, existen reglamentos, manuales, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos más específicos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta.

Por último, a nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano de desarrollo social de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FAIS, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales en materia de desarrollo social, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FAIS.

#### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### **B) Federal**

##### **Leyes**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.



- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.

### **Acuerdos**

- ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

### **Reglamentos, lineamientos y otras disposiciones federales aplicables**

- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicados en el DOF.
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, publicados en el DOF.
- Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social a nivel global y para cada entidad federativa.

### **Plan**

- Plan Nacional de Desarrollo

### **C) Estatal**

- Constitución Política Local.
- Leyes estatales de Coordinación Fiscal.



- Leyes y normativa local en materia de Desarrollo Social.
- Leyes y normativa local en materia de obra pública; adquisiciones, arrendamientos y servicios; planeación; presupuesto, contabilidad y gasto público; equilibrio ecológico y protección al ambiente; cláusulas de los contratos, entre otros.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.

#### **4.1.4. Destino del FAIS**

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FAIS son destinados para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las ZAP.

Los gobiernos locales deben identificar las carencias y rezagos sociales en el Informe Anual, publicado por Secretaría de Bienestar, así como a la población que habita en las zonas de atención primordial (ZAP). Esta información será primordial para la elaboración de su plan de desarrollo estatal y municipal o de demarcaciones territoriales permitiéndoles identificar los indicadores de situación de pobreza, rezago social, brechas de desigualdad y acceso a derechos sociales a los que se deben de alinear para mejorar el bienestar de las comunidades.

Para incidir en los indicadores de situación de pobreza y rezago social los gobiernos locales deberán realizar acciones sociales básicas, previstas en el catálogo del FAIS; en este catálogo se enlistan los proyectos de infraestructura social básica que se pueden realizar con el FAIS<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2022..

Por otra parte, los gobiernos locales tendrán que priorizar la realización de obras y acciones previstos en el catálogo del FAIS, en caso de que la infraestructura social básica haya sido dañada o afectada por un desastre natural. Dicho daño tiene que ser avalado por la Coordinación Nacional de Protección Civil, y se podrá disponer de hasta un 70% de los recursos que se reciban del mismo fondo.

#### **4.1.5. Operación del FAIS**

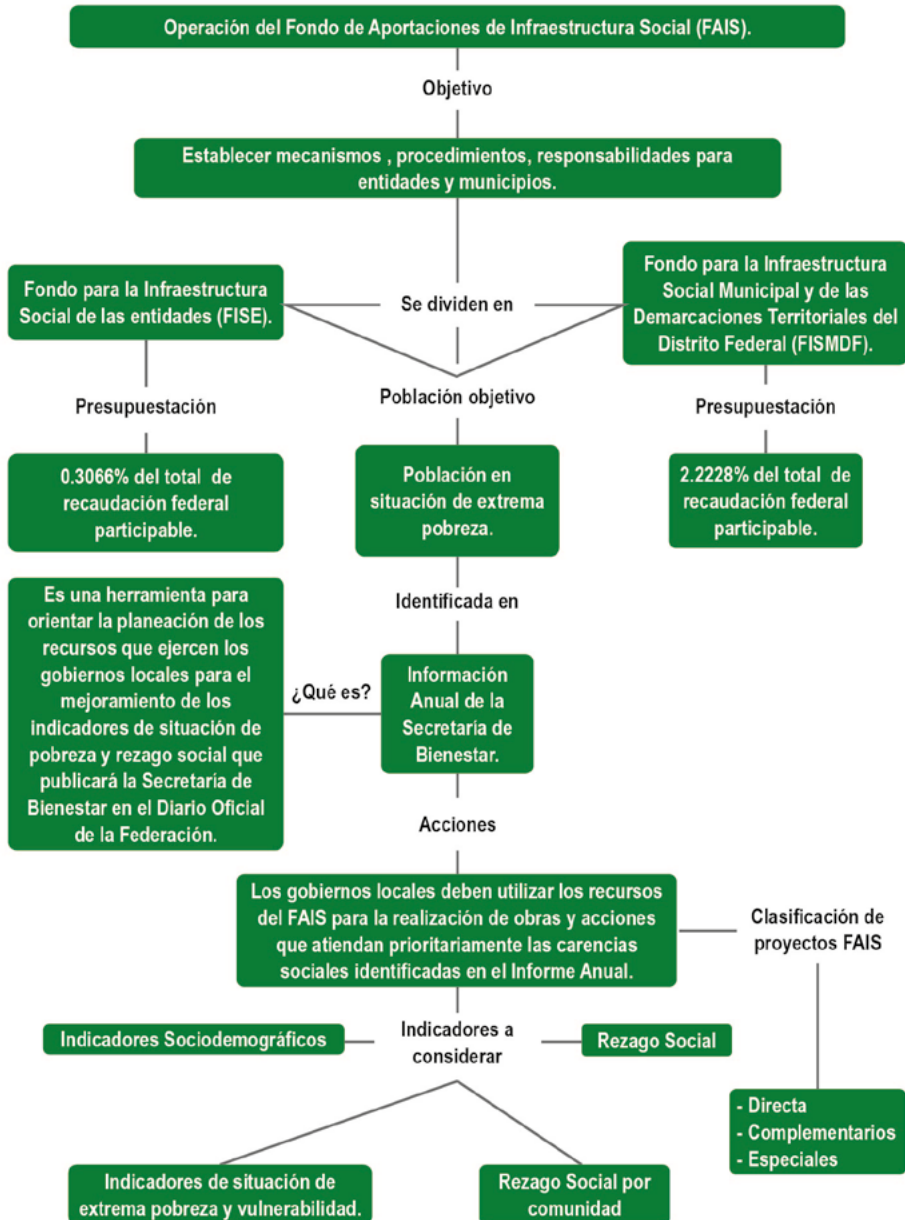
Como se mencionó al principio de este capítulo, el FAIS comprende en la práctica, dos subfondos, el FISE y el FISMDF. Mismos que tienen como objetivo establecer mecanismos, procedimientos y responsabilidades en entidades y municipios que se encuentren en situación de pobreza extrema. Para esto, el FISE presupuesta 0.30666% del total de la recaudación federal participable, mientras que el FISMDF 2.2228%.

Las entidades y municipios orientarán tres tipos de proyectos (directos, complementarios y especiales) con base en el informe anual que la Secretaría de Bienestar publica al inicio de cada ejercicio fiscal en el DOF. En este informe, los gobiernos locales podrán identificar las carencias sociales prioritarias en las que se deberán utilizar los recursos del FAIS. Se deberán considerar indicadores sociodemográficos, de rezago social, de situación de pobreza extrema y vulnerabilidad.





## Esquema general de operación del FAIS



Fuente: Elaborado por INDETEC a partir de la revisión de las disposiciones aplicables.

#### **4.1.6. Obligaciones del FAIS en materia de transparencia y rendición de cuentas**

La tarea de los gobiernos locales no sólo es dar garantía de que los recursos públicos se ejercen con base en los presupuestos aprobados, sino que también es necesario mostrar a la población y a la Federación, certeza en el uso de los mismos. La rendición de cuentas del uso y destino de los recursos es obligatoria para todos niveles de gobierno, cada uno con responsabilidades específicas que deben cumplir a lo largo del ejercicio fiscal.

Desde el inicio del ejercicio y hasta el final del mismo, los entes ejecutores del Fondo deben integrar debidamente la documentación comprobatoria que certifique las acciones que se están realizando. Esto, con el propósito de impulsar una mayor transparencia en el manejo de los recursos, fortaleciendo así, los controles y la supervisión de operación.

Las obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de los Fondos de Aportaciones Federales están reguladas de manera general por los artículos 48 y 49 de la LCF; 85 y 110 de la LFPRH; 71, 72 y 81 de la LGCG; 70-XXI, por disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas; en los artículos 71-I y 71-II de la LGTAIP; y 69-III inciso a-b, 72-III de la LFTAIP.

Respecto de estas aportaciones las entidades, municipios y demarcaciones territoriales tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

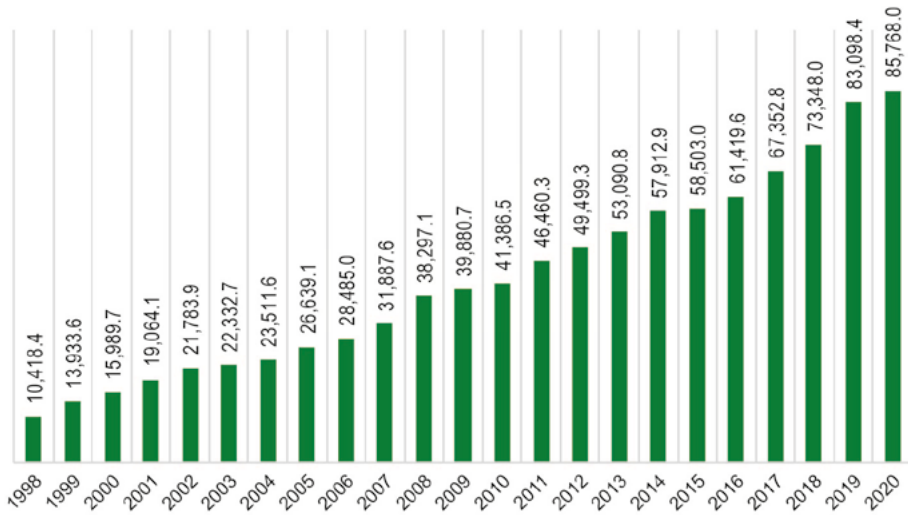


- c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- d) Proporcionar a la Secretaría de Bienestar, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades;
- e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible;
- f) Reportar trimestralmente a la Secretaría de Bienestar, a través de sus Delegaciones Estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de esta Ley, así como con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales. De igual manera, las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, deberán proporcionar la información adicional que solicite dicha Secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos; y
- g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas divulgaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión. Los municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al municipio.

### 4.1.7. Evolución de los recursos asignados al FAIS

De 1998 a 2020 los recursos destinados al FAIS aumentaron en términos nominales, iniciando con 10,418.4 millones de pesos en 1998 y más de 85,000 millones de pesos para 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 4.1.1.

**Gráfica 4.1.1. Evolución del FAIS 1998 a 2020**  
(millones de pesos)

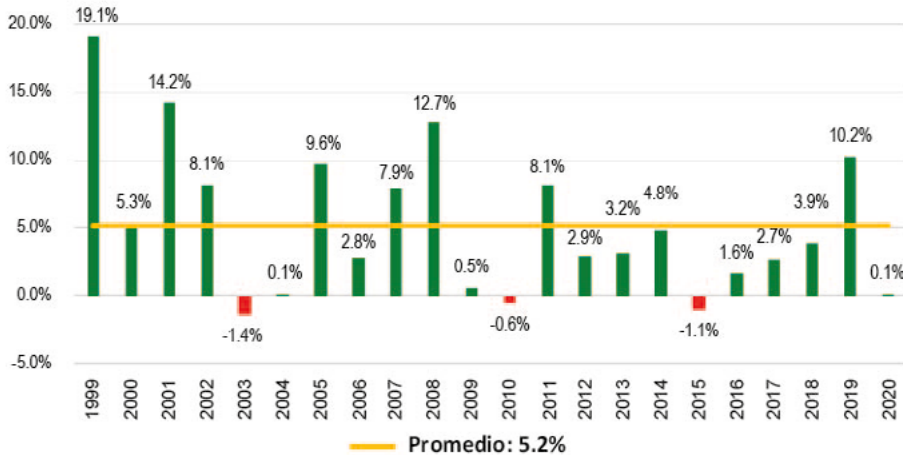


**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Ahora bien, de acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales del FAIS, de 1999 a 2020 se presentó un promedio anual de 5.2%. En tanto en el periodo 2010 a 2020 el crecimiento en términos reales no fue significativo, teniendo incluso años con valores negativos. Para este periodo el mayor crecimiento se registró en el año 2019 con un aumento de 10%, y los más bajos en 2010 y 2015 con números negativos de -1% y -1.1% respectivamente. Esta caída se ha logrado compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 4.1.2).



**Gráfica 4.1.2. Tasa de crecimiento anual del FAIS en términos reales 1999 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

## 4.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)

En este apartado se presentan aspectos básicos que conviene considerar para la operación del FISMDF, como son: su mecánica de distribución, disposiciones jurídico – normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización; y al final del apartado se presenta una gráfica con la evolución de los recursos de este fondo.

Por su naturaleza el FISMDF es ejercido directamente por los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

### 4.2.1. Distribución del FISMDF

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable.



Del total de la recaudación federal participable el 2.2228% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

La Secretaría de Bienestar emite en el DOF, el acuerdo para apoyar la distribución de los recursos del FAIS entre las entidades federativas a través de la fórmula del artículo 34 de la LCF, posteriormente, se define la cantidad asignada a cada estado en el acuerdo para el monto y calendarización de distribución mensual del gasto federalizado entre los estados, también publicado en el DOF por parte de la SHCP.

Después, la Secretaría de Bienestar emite en el DOF, el acuerdo para apoyar la distribución de recursos del FISMDF entre los municipios de cada estado. Consecuentemente, cada gobierno estatal publica en su periódico oficial la distribución de los recursos del FISMDF a nivel municipal. Es importante mencionar que al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal corresponderá el 87.88% del monto total FAIS asignado a cada entidad.

La ejecución de los recursos del FISMDF por parte de los municipios y demarcaciones territoriales, se deberá ajustar al acuerdo por el que se emiten los lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado anualmente en el DOF por parte de la Secretaría de Bienestar.

En el apartado “Proyectos FAIS” de estos lineamientos, se menciona que los gobiernos locales deben planear y ejecutar los recursos del FISMDF con base en los siguientes criterios:

- I. *Si el municipio o alcaldía es ZAP rural y no tiene ZAP urbanas, deberá invertir los recursos en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien, de la población en pobreza extrema.*
- II. *Si el municipio o alcaldía tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas, por lo menos un porcentaje de los recursos del FISMDF, igual a:*



$$PIZU_i = \left( \frac{\sum_{j=1}^n PZU_{ij}}{PPM_i} \right)^2 * 100$$

*PIZU<sub>i</sub>* es el porcentaje de inversión en las ZAP urbanas del municipio o alcaldía *i*.

*PIZU<sub>ij</sub>* es la población que habita en la ZAP urbana *i* del municipio o alcaldía *i*.

*j* es la ZAP urbana.

*n* es el número de ZAP urbanas en el municipio o alcaldía *i*.

*PPM<sub>i</sub>* es la población en pobreza del municipio o alcaldía *i*.

Los municipios o alcaldías deberán invertir al menos el 30% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el *PIZU<sub>i</sub>* sea mayor a este porcentaje. El resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien en donde exista población en pobreza extrema.

- III. Si el municipio o alcaldía no tiene ZAP, entonces deberá invertir los recursos del FISMDF en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos mayores grados de rezago social, o bien donde haya población en pobreza extrema.

**(SB, FAIS)**

## **4.2.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FIS MDF**

Las distintas disposiciones aplicables al FIS MDF son de carácter general, federal y estatal, que fundamentan el marco jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley fundamental de carácter federal, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales.

Así mismo, hay una serie de documentos que son fundamentales para la transferencia y operación de recursos federales, conforme a las funciones que cada orden de gobierno asume a través de un convenio. En el caso del FIS MDF destaca considerar las disposiciones aplicables en el Plan Nacional de Desarrollo emitido por parte de la Secretaría de Bienestar.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano encargado del desarrollo social de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FIS MDF, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales en materia de desarrollo social, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FIS MDF.

### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.



## **B) Federal**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.

### **Plan**

- Plan Nacional de Desarrollo

## **C) Estatal**

- Constitución Política Local.
- Leyes estatales de Coordinación Fiscal.
- Leyes y normativa local en materia de Desarrollo Social.
- Leyes y normativa local en materia de obra pública; adquisiciones, arrendamientos y servicios; planeación; presupuesto, contabilidad y gasto público; equilibrio ecológico y protección al ambiente; cláusulas de los contratos, entre otros.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.

### **4.2.3. Destino del FISMDF**

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FISMDF se destinará a: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Bienestar.

Además de lo anterior, los municipios y las demarcaciones territoriales podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del FISMDF que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF). Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o alcaldía, conforme a los rubros enunciados en el apartado “PRODIMDF” del acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social del año en cuestión. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Bienestar, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o alcaldía de que se trate.

Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

### **4.2.4. Operación del FISMDF**

De acuerdo con el apartado 4.2.2. de este documento, son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FISMDF. A continuación se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley



Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como cinco actores: la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, así como las entidades federativas, las alcaldías, los municipios y la Auditoría Superior de la Federación.

La operación del FISMDF comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FISMDF. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Bienestar, es la dependencia federal coordinadora del FISMDF, que al integrar los programas presupuestarios del FISMDF con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye el programa presupuestario del FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (clave I004).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas, y en este caso los municipios, antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FISMDF.

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

Para organizar la operación, ésta se ha dividido en tres etapas, de las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de proyectos, y
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación; las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

### **Etapas 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio.

Para empezar, se establece el porcentaje del FAIS y sus subfondos respecto de la recaudación federal participable (LCF, art. 32), así como la distribución entre las entidades federativas conforme a la fórmula del artículo 34 de la LCF. El monto resultante correspondiente al FISMDF será distribuido por cada entidad federativa a sus municipios (LCF, art.35), con base en el acuerdo para apoyar la distribución de recursos del FISMDF entre los municipios de cada estado.

Al ser un subfondo destinado a la infraestructura social, el FISMDF debe estar alineado con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, con



la finalidad de atender las principales carencias de la población, en particular de quienes viven en las localidades de mayor nivel de pobreza, conforme a los artículos 13 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social. Es aquí cuando la Secretaría de Bienestar entra en escena, con los diferentes acuerdos y lineamientos para la operación y distribución del FISMDF. En este sentido, la Secretaría de Bienestar celebra un convenio con cada una de las entidades federativas para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos de distribución y acciones para la operación del FISMDF.

Por otra parte, en esta primera etapa las actividades de la SHCP son tres muy importantes, la primera de ellas es emitir el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo éste el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos.

Por último, la SHCP se encarga de efectuar las transferencias a las entidades federativas a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE), y estas lo harán de la misma manera a los municipios. Las acciones entre los gobiernos estatales y municipales ocurren de manera coordinada, para que los recursos lleguen lo más rápido posible.

Asimismo, la entidad y el municipio o demarcación territorial correspondiente, incorpora a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. También es responsabilidad de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales celebrar los convenios correspondientes para la ministración de pagos entre la entidad federativa y el gobierno local correspondiente. La administración de los recursos queda a cargo de la tesorería municipal una vez que son transferidos desde el órgano hacendario estatal.



## **Etapa 2. Planeación y ejecución de proyectos**

La segunda etapa, Planeación y ejecución de proyectos, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FISMDF y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.

En esta etapa las entidades deben tomar en cuenta el informe que anualmente la Secretaría de Bienestar publica en su página de internet, a través del cual presenta los resultados de la medición de la pobreza del país, identificando las zonas de atención prioritaria en las cuales se deberán aplicar los recursos del FISMDF. Posteriormente, se crea un catálogo de obras en el cual los gobiernos locales basarán la planeación de sus proyectos, mismos que tienen que ser cargados en una plataforma especial llamada Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) para que sean revisados y evaluados por la Secretaría de Bienestar y en particular, por la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR).

Una vez aprobados todos los proyectos que serán financiados a través del FISMDF, éstos se publicarán en las gacetas municipales, informando a los ciudadanos las obras a realizar con los recursos correspondientes al ejercicio fiscal en curso. Mismos que se registran en la contabilidad gubernamental de cada estado y municipio, y al cierre del ejercicio fiscal, en la cuenta pública de los tres órdenes de gobierno.

Con base en lo anterior, se inicia la ejecución de las obras por parte de los gobiernos locales. Es importante mencionar que los proyectos deben estar monitoreados por la comunidad, dándoles seguimiento de principio a fin.

Conviene mencionar que en esta etapa uno de los aspectos más importantes es el contar con proyectos, por lo que es recomendable que, en las zonas de atención prioritaria identificadas en años anteriores, se elaboren proyectos o ideas de proyectos lo que puede facilitar el contar con el proyecto en tiempo y forma para el ejercicio en curso y así aplicar los recursos de este subfondo en las carencias que resaltó el informe de la Secretaría de Bienestar.



### **Etapa 3. Seguimiento, control, evaluación y fiscalización**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este subfondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando los municipios envían trimestralmente a la entidad federativa correspondiente la información sobre la aplicación de los recursos del FISDMF. Posteriormente, cada entidad integra y envía a la SHCP la información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos.

De la misma forma, la Secretaría de Bienestar se encarga de dar seguimiento al uso de los recursos, con base en la información cargada en la MIDS y en el SRFT. Esta información es enviada de manera trimestral a la Comisión de Desarrollo Social en el Congreso de la Unión, para que posteriormente al cierre del ejercicio fiscal, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar (DGEMPS) y la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar (DGDR) realicen las evaluaciones nacionales del FAIS, del cual como se mencionó al principio, forma parte el FISDMF. Por último, estas evaluaciones son enviadas al Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública, tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.

## **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FISDMF, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública Federal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y los municipios a través del FISDMF. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FISDMF.

### **4.2.5. Obligaciones del FISDMF en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización**

En materia de transparencia, tanto la entidad federativa como los municipios o demarcaciones territoriales, tendrán que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Lo anterior está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG, tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y Secretaría de Bienestar, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado; esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

La fiscalización del FISDMF se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior



de cada entidad federativa, mismos que pueden celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FISMDF tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60, y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRCF, además del artículo 79 de la CPEUM.

Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que, de no hacerlo así, se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se muestran de manera general las acciones y documentos necesarios para cumplir con las obligaciones del FISMDF. Esta información está seccionada con base en las acciones que realiza cada nivel de gobierno durante el ejercicio fiscal.

### **Obligaciones de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización del FISMDF por Orden de Gobierno (antes, inicio, durante, final y posteriores al cierre del ejercicio fiscal)**

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Federal	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP regula el sistema de CUT (Antes).</li><li>» PEF (Inicio).</li><li>» Secretaría de Bienestar emite acuerdos para la distribución del FISMDF (Inicio).</li><li>» SHCP emite calendario de distribución (Inicio).</li><li>» Convenios firmados entre Secretaría de Bienestar y entidades (Durante).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP recibe los informes a través del SRFT y del SFU (Durante).</li><li>» Secretaría de Bienestar realiza las evaluaciones nacionales del FAIS y las envía al CONEVAL, UED y ASF (Posteriores al cierre del ejercicio).</li></ul>	

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Federal	» Informe anual por parte de Secretaría de Bienestar para medir la pobreza (Inicio).		
	» Secretaría de Bienestar envía informes trimestrales a la Comisión de Desarrollo Social en el Congreso de la Unión sobre el avance físico-financiero (Durante). » SHCP efectúa los pagos a los estados (Inicio). » Cuenta Pública Federal (Final).		
Estatad	» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes). » Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).		
	» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes). » Administración de los recursos transferidos(Durante). » Informes trimestrales sobre los recursos a la Secretaría de hacienda (Durante). » Informar a la población de la información financiera y avances de obras (Durante y al final). » Reintegrar a la TESOFE los recursos sobrantes en caso de no concluir la obra (Final). » Cuenta Pública Estatal (Final).		
Municipal	» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes). » Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes). » Convenios firmados con los estados (Inicio). » Publicación de proyectos en las gacetas municipales (Durante). » Monto de la inversión asignada en cuentas públicas (Durante). » Informes trimestrales de los proyectos a las entidades (Durante). » Informar a la población la conclusión de la obra por medio de una placa (Final). » Acta de entrega-recepción de la obra terminada (Final). » Cuenta Pública Municipal (Final).		

**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en las disposiciones jurídico-normativas aplicables.



### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FISDMF***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme a las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FISDMF, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscaliza a las entidades federativas en cuanto al programa presupuestario FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Tanto SHCP como la Secretaría de Bienestar son las encargadas de la operación de estos recursos a nivel federal; y a nivel estatal, los responsables serán: el órgano hacendario correspondiente, tesorerías municipales y el órgano encargado del desarrollo social.

A continuación, se muestran algunos de los procedimientos de las auditorías a los municipios y demarcaciones territoriales mediante los

cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FISMDF. (ASF, 2018 c).

- **Control interno**

En este apartado la ASF verifica la existencia de mecanismos de control suficientes y claros para asegurar los procesos y procedimientos, que promuevan la consecución de las metas y objetivos del FISMDF. Para esto es necesario la aplicación de cuestionarios de Control Interno, así como la revisión de reglamentos y manuales de organización y procedimientos municipales.

- **Transferencia de recursos**

En esta parte se debe certificar que el estado hace entrega a los municipios y demarcaciones territoriales de la totalidad de los recursos asignados del FISMDF en una cuenta bancaria productiva específica, conforme al calendario de enteros publicados. Además, se debe comprobar que no se transfirió dinero a otras cuentas bancarias sin cumplir con los objetivos del subfondo. Esto de acuerdo con la LCF y la Norma para establecer la estructura de información de la relación de las cuentas bancarias productivas específicas que se presentan en la cuenta pública, en las cuales se depositen los recursos federales transferidos, emitida por el CONAC.

- **Integración de la información financiera**

En este procedimiento la ASF constata que la entidad fiscalizada mantuvo registros contables de las operaciones realizadas con los recursos del FISMDF; asimismo, que completó la documentación que lo justifique y compruebe como: el contrato de apertura de la cuenta productiva bancaria, estados de cuenta bancarios que avalen los montos ministrados y las fechas de las ministraciones, contratos, estimaciones, cierre del ejercicio de obras, así como los registros contables debidamente identificados y controlados.

- **Destino de los recursos**

Para este nivel la ASF se encarga de verificar que la entidad fiscalizada, a más tardar el 15 de enero del año en curso reintegró a la Tesorería



de la Federación los recursos del subfondo que al 31 de diciembre del año anterior no fueron comprometidos o devengados; y de ser el caso, confirma que los recursos no pagados a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal en curso fueron reintegrados a la TESOFE, a más tardar dentro los 15 días naturales siguientes.

Además, la ASF debe confirmar que los recursos del subfondo se destinaron exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficiaron directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto grado de rezago social. Esto de acuerdo con la LGDS, documentos que avalen las erogaciones, y la Norma para establecer la estructura de información del formato del ejercicio y destino de gasto federalizado y reintegros.

De acuerdo con estos documentos también se hace constar que la entidad fiscalizada en su caso, destinó hasta un 2% del total de los recursos asignados a la realización de un Programa de Desarrollo Institucional; este programa debe estar convenido con la Secretaría de Bienestar y cumplir con la finalidad de fortalecer sus capacidades de gestión de acuerdo con el catálogo del FAIS.

Por último, en este apartado la ASF verifica que se haya destinado hasta un 3% del total de los recursos asignados al FISMDF para el rubro de gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras que se realicen, así como para la realización de estudios y evaluación de proyectos de acuerdo con el catálogo del FAIS.

- **Obras y acciones sociales**

Se considera que este apartado es uno de los más importantes, ya que en él la ASF verifica el cumplimiento normativo de adjudicación de las obras públicas y constata que las mismas están amparadas en un contrato debidamente formalizado. Además, la ASF debe constatar que la ejecución de las obras cumplió con los plazos determinados, que están concluidas y operan adecuadamente. La ASF también revisa que el ente fiscalizado tuvo la capacidad técnica y administrativa para el desarrollo, previo a la ejecución de las obras.



De igual forma, se debe cumplir con la evidencia de que la adjudicación, contratación y plazos de entrega de los bienes, se realizaron conforme a la normatividad aplicable. Que las obras fueron entregadas a las instancias correspondientes para su operación. Para todos estos requerimientos es necesario que se presenten los expedientes técnicos de las obras ejercidas con los recursos del FISMDF.

- ***Transparencia en el ejercicio de los recursos***

La transparencia requiere que el ente fiscalizado haga del conocimiento de los habitantes de la comunidad, los montos de los recursos recibidos, el costo, ubicación, metas, y beneficiarios de las obras y acciones a realizar. Esto debe hacerse por medio de internet y de ser necesario, avisos en el palacio municipal.

Consecuentemente, la ASF verifica que el ente auditado reportó trimestralmente la información relacionada con el avance del ejercicio de los recursos y los resultados obtenidos al final del mismo. Esta información debe estar cargada en la plataforma de la MIDS. Se verifica específicamente el avance físico, así como la aplicación de los principales indicadores de pobreza e impacto social de los proyectos.

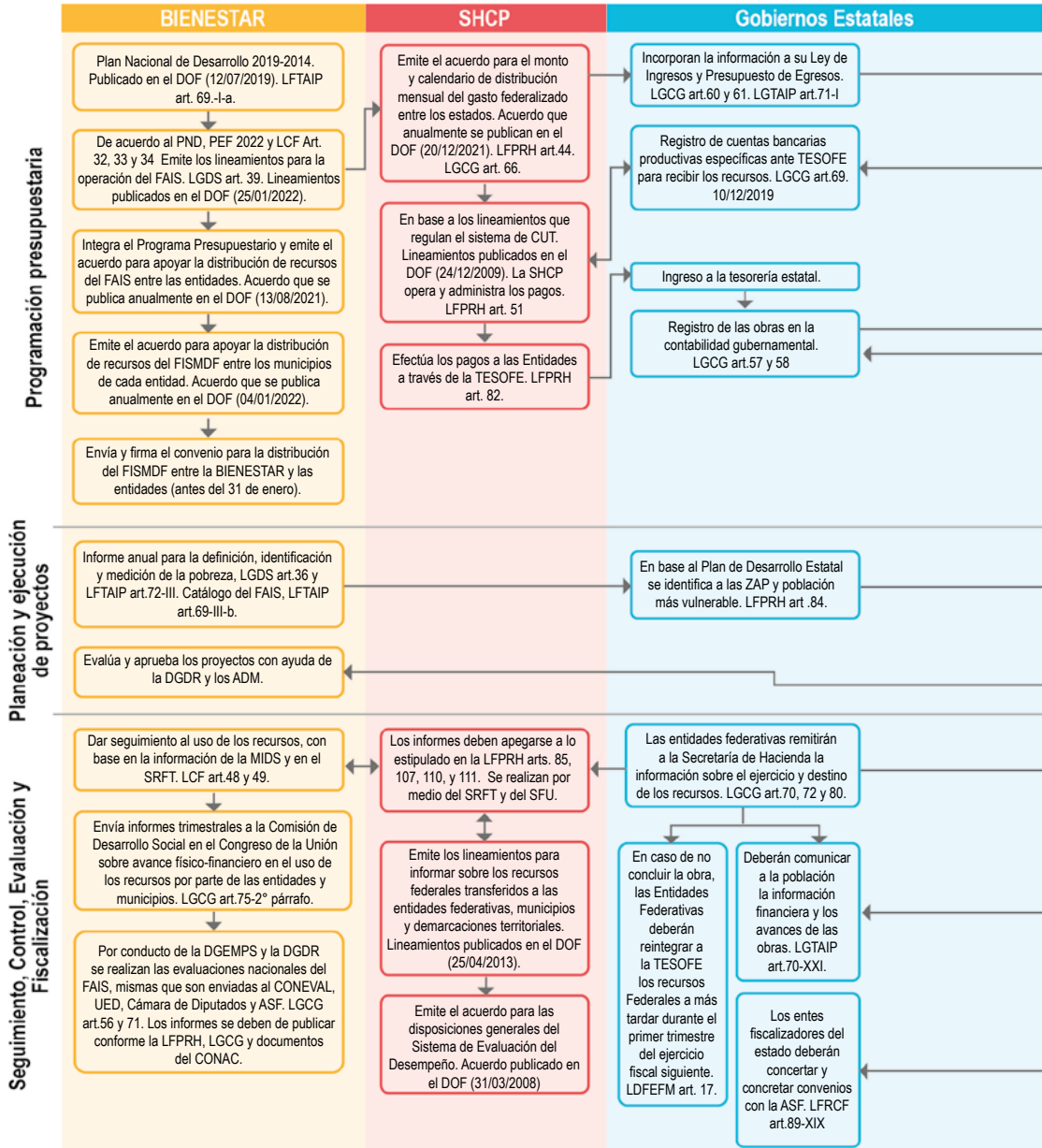
La información debe ser congruente respecto al ejercicio y resultados del subfondo, reportada a los habitantes en gacetas oficiales, a la SHCP por medio del SFU que se carga al SRFT, y la Secretaría de Bienestar con la Cédula de Verificación y seguimiento de obra.

- ***Cumplimiento de metas y objetivos***

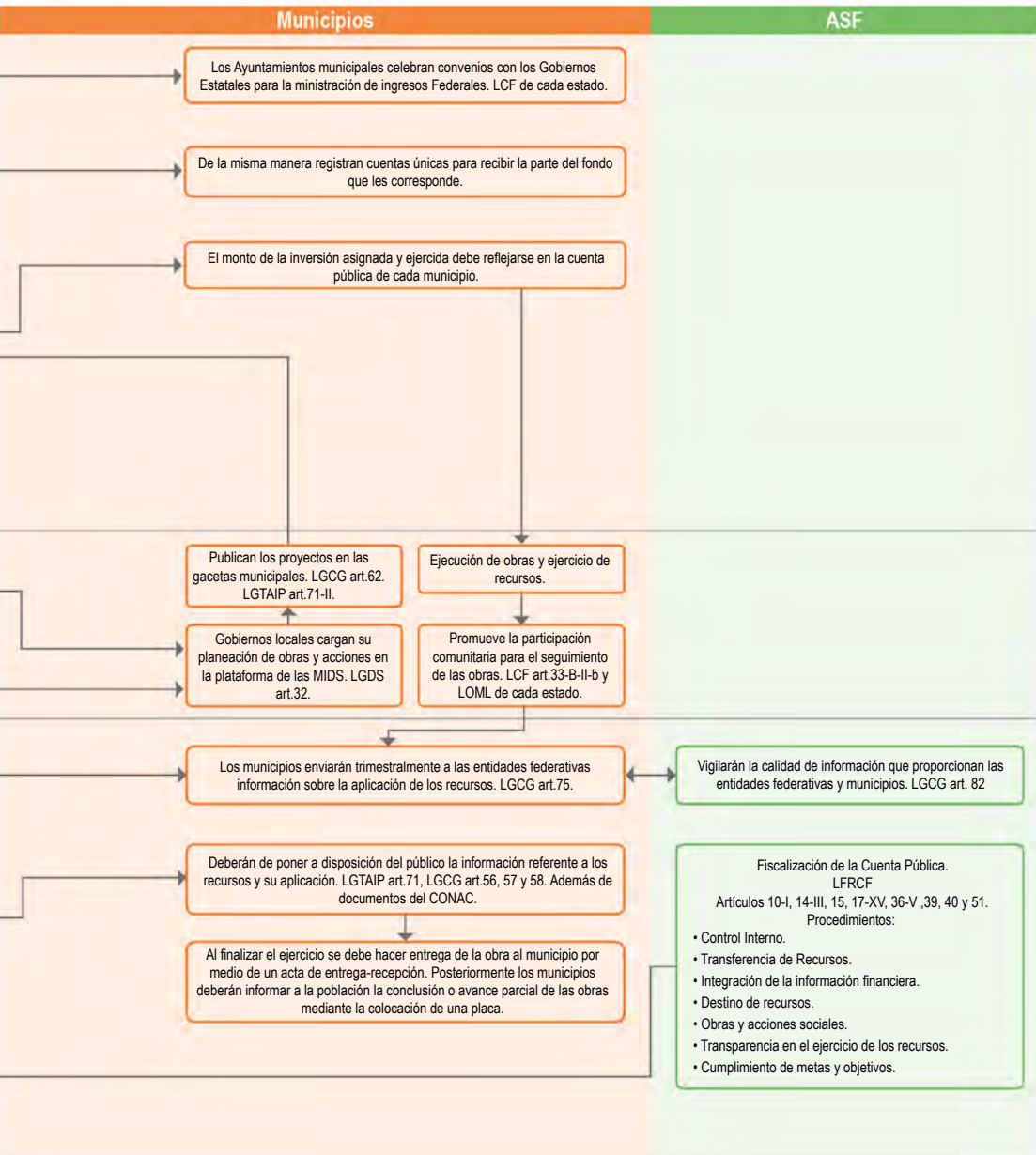
Por último, conforme el procedimiento establecido por la ASF, se verifican los objetivos, impactos y metas del FISMDF con base en los resultados obtenidos. La documentación para este apartado comprende desde el resultado de la evaluación de Control Interno, información censal, hasta los indicadores estratégicos y de gestión establecidos por la Secretaría de Bienestar y CONEVAL.



## Esquema General de Operación del FISDMF



## Esquema General de Operación del FISDMF



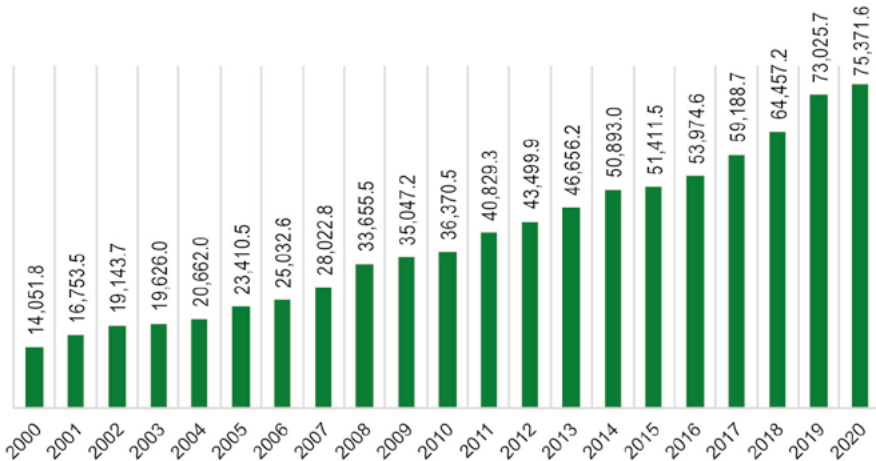
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como diversas disposiciones normativas aplicables al FISDMF.



## 4.2.6 Evolución de los recursos asignados al FISMDF

Desde el año 2000, los recursos destinados al FISMDF han registrado aumento en términos nominales, iniciando con 14,051.8 millones de pesos en ese primer año y más de 75,000 millones de pesos para el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 4.2.1.

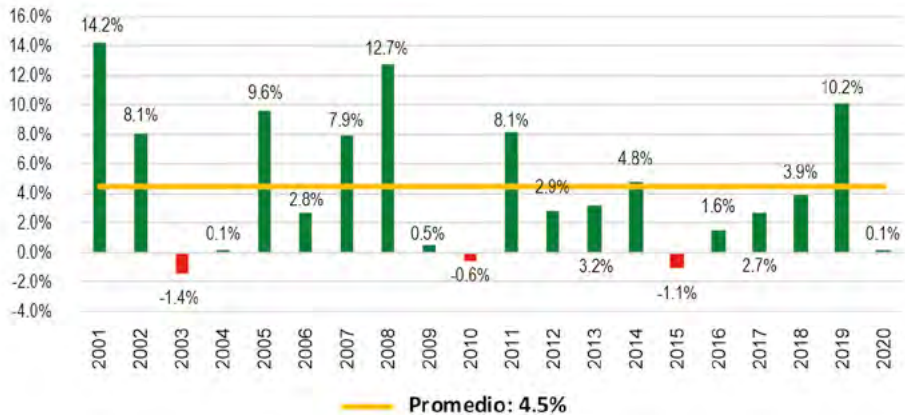
**Gráfica 4.2.1. Evolución del FISMDF 2000 a 2020**  
(millones de pesos)



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Ahora bien, de acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales del FISMDF, de 2001 a 2020 se presentó una tasa promedio anual de crecimiento de 4.5%. En el periodo 2010 a 2020 los crecimientos en términos reales no fueron significativos, teniendo incluso años con valores negativos. Para este periodo el mayor crecimiento se registró en el año 2019 con un aumento de 10%, y los más bajos en 2010 y 2015 con números negativos de -0.6% y -1.1% respectivamente. Estas caídas se lograron compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 4.2.2).

**Gráfica 4.2.2. Tasa de crecimiento anual del FISMDF en términos reales 2001 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

## 4.3 Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)

### 4.3.1. Distribución del FISE

De la misma forma que el FISMDF, el FISE se distribuye de acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, como una parte del FAIS que se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable. Así mismo, del total de la recaudación federal participable una cantidad equivalente al 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades.

La Secretaría de Bienestar emite en el DOF, el acuerdo para apoyar la distribución de los recursos del FAIS entre las entidades federativas a través de la fórmula del artículo 34 de la LCF, posteriormente, se define la cantidad asignada a cada estado en el acuerdo para el monto y calendarización de distribución mensual del gasto federalizado entre los estados, también publicado en el DOF por parte de la SHCP.

La ejecución de los recursos del FISE por parte de las entidades, se deberá ajustar al acuerdo por el que se emiten los lineamientos



del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado anualmente en el DOF por parte de la Secretaría de Bienestar. En el apartado “Proyectos FAIS” de estos lineamientos, se menciona que los gobiernos locales deben planear y ejecutar los recursos del FISE con base en los siguientes criterios:

- I. Al menos 30% de los recursos del FISE deberán invertirse en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), ya sean éstas urbanas o rurales.
- II. El resto de los recursos se invertirá en los municipios o demarcaciones territoriales con los dos mayores grados de rezago social, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema.

#### **4.3.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FISE**

Las distintas disposiciones aplicables al FISE son de carácter general, federal y estatal, que fundamentan el marco jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley fundamental de carácter federal, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales (en el caso del FISE no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

Así mismo, hay una serie de documentos que son fundamentales para la transferencia y operación de recursos federales, conforme a las funciones que cada orden de gobierno asume a través de un convenio. En el caso del FISE destaca considerar las disposiciones aplicables en el Plan Nacional de Desarrollo emitido por parte de la Secretaría de Bienestar.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano encargado del desarrollo social de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FISE, tales como: la Constitución local,

y ordenamientos jurídicos locales en materia de desarrollo social, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FISE.

#### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### **B) Federal**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.



## **Plan**

- Plan Nacional de Desarrollo

### **C) Estatal**

- Constitución Política Local.
- Leyes estatales de Coordinación Fiscal.
- Leyes y normativa local en materia de Desarrollo Social.
- Leyes y normativa local en materia de obra pública; adquisiciones, arrendamientos y servicios; planeación; presupuesto, contabilidad y gasto público; equilibrio ecológico y protección al ambiente; cláusulas de los contratos, entre otros.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.

#### **4.3.3. Destino del FISE**

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FISE se destinará de la siguiente manera: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, alcaldías y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Adicionalmente, las entidades podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo 33.



#### 4.3.4. Operación del FISE

La diferencia entre los recursos del FISE y FISMDF se encuentra en la ejecución de los recursos. Por un lado, el dinero del FISMDF es ejercido exclusivamente por los municipios y demarcaciones territoriales, mientras que los recursos del FISE son ejercidos por las entidades federativas.

De acuerdo con el apartado 4.3.2. de este documento, son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FISE. A continuación se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como cinco actores: la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, así como las entidades federativas, las alcaldías, los municipios y la Auditoría Superior de la Federación.

La operación del FISE comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

##### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FISE. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.



De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Bienestar, es la dependencia federal coordinadora del FISE, que al integrar los programas presupuestarios del FISE con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye el programa presupuestario (clave I003 FAIS Entidades).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas, antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FISE.

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de proyectos, y
3. Seguimiento y control

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

### **Etapa 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal como de acciones que se llevan a cabo al inicio de cada ejercicio. Para empezar, se establece el porcentaje del FAIS y sus subfondos respecto de la recaudación federal participable (LCF, art.32), así como la distribución entre las entidades federativas conforme a la fórmula del artículo 34 de la LCF.

Es importante mencionar que la asignación del FISE será equivalente al 12.12% del monto total del FAIS asignado a cada entidad en ese ejercicio fiscal.

Al ser un fondo destinado a la infraestructura social, el FISE debe estar alineado con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, con la finalidad de atender las principales carencias de la población, en particular de quienes viven en las localidades de mayor nivel de pobreza, conforme a los artículos 13 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social. Es aquí cuando la Secretaría de Bienestar entra en escena, con los diferentes acuerdos y lineamientos para la operación y distribución del FISE.

Por otra parte, en esta primera etapa las actividades de la SHCP son tres muy importantes, la primera de ellas consiste en emitir el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo éste el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Asimismo, la entidad incorpora a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos queda a cargo del órgano hacendario estatal una vez que son transferidos desde la federación.

## **Etapa 2. Planeación y ejecución de proyectos**

La segunda etapa, Planeación y ejecución de proyectos, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FISE y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.

En esta etapa las entidades deben tomar en cuenta el informe que anualmente la Secretaría de Bienestar publica en su página de internet,



que presenta los resultados de la medición de la pobreza del país, identificando las zonas de atención prioritaria en las cuales se deberán aplicar los recursos del FISE. Posteriormente, se crea un catálogo de obras en el cual los gobiernos locales basarán la planeación de sus proyectos, mismos que tienen que ser cargados al igual que los proyectos del FISDMF, en la plataforma especial llamada MIDS para que sean revisados y evaluados por la Secretaría de Bienestar y en particular, por la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR).

Una vez aprobados todos los proyectos que serán financiados a través del FISE, se publicarán en las respectivas páginas de internet, informando a los ciudadanos las obras a realizar con los recursos correspondientes al ejercicio fiscal en curso. Mismos que se registran en la contabilidad gubernamental de cada estado, y al cierre del ejercicio fiscal en la cuenta pública del estado.

Con base en lo anterior, se inicia la ejecución de las obras por parte de los gobiernos estatales. Es importante mencionar que los proyectos deben estar monitoreados por la comunidad, dándoles seguimiento de principio a fin.

Conviene mencionar que en esta etapa uno de los aspectos más importantes es el contar con proyectos, para ello es recomendable que, en las zonas de atención prioritaria identificadas en años anteriores, se elaboren proyectos o se formulen ideas de proyectos, lo que puede facilitar el contar con el plan en tiempo y forma para el ejercicio en curso y así aplicar los recursos de este Fondo en las carencias que resaltó el informe de la Secretaría de Bienestar.

### **Etapa 3. Seguimiento, control, evaluación y fiscalización**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando las instancias ejecutoras completan trimestralmente con la entidad federativa correspondiente la información sobre la aplicación de los recursos del FISE. Posteriormente, cada entidad integra y envía a la SHCP la información por medio del SRFT, siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos.

De la misma forma, la Secretaría de Bienestar se encarga de dar seguimiento al uso de los recursos, con base en la información cargada en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) y en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT). Esta información es enviada de manera trimestral a la Comisión de Desarrollo Social en el Congreso de la Unión, para que posteriormente al cierre del ejercicio fiscal, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar (DGEMPS) y la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar (DGDR) realicen las evaluaciones nacionales del FAIS, del cual como se mencionó al principio, forma parte el FISDMF. Por último, estas evaluaciones son enviadas al Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación (ASF).

### **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FISE, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública Federal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FISE. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FISE.



### **4.3.5. Obligaciones del FISE en materia de transparencia y rendición de cuentas**

Como ya se mencionó en el apartado 4.3.4., la operación del FISE y del FISDMF son bastante similares, por consecuencia las obligaciones de ambos estarán fundamentadas en las mismas disposiciones jurídico-normativas. En materia de transparencia, tanto la entidad federativa como la entidad ejecutora, tendrán que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Lo anterior está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y a la Secretaría de Bienestar, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado; esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

La fiscalización del FISE se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada entidad federativa, mismos que pueden celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FISE tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60, y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRCF, además del artículo 79 de la CPEUM.

Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que de no hacerlo así se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se muestran de manera general las acciones y documentos necesarios para cumplir con las obligaciones del FISE. Esta información esta seccionada con base en las acciones que realiza cada nivel de gobierno durante el ejercicio fiscal.





## Obligaciones de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización del FISE por Orden de Gobierno (antes, inicio, durante, final y posteriores al cierre del ejercicio fiscal)

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Federal	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP regula el sistema de CUT (Antes).</li><li>» PEF (Inicio).</li><li>» Secretaría de Bienestar emite acuerdos para la distribución del FISMDF (Inicio).</li><li>» SHCP emite calendario de distribución (Inicio).</li><li>» Convenios firmados entre Secretaría de Bienestar y entidades (Durante).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP recibe los informes a través del SRFT y del SFU (Durante).</li><li>» Secretaría de Bienestar realiza las evaluaciones nacionales del FAIS y las envía al CONEVAL, UED y ASF (Posteriores al cierre del ejercicio).</li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>» Informe anual por parte de Secretaría de Bienestar para medir la pobreza (Inicio).</li></ul>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>» Secretaría de Bienestar envía informes trimestrales a la Comisión de Desarrollo Social en el Congreso de la Unión sobre el avance físico-financiero (Durante).</li><li>» SHCP efectúa los pagos a los estados (Inicio).</li><li>» Cuenta Pública Federal (Final).</li></ul>		
Estatal	<ul style="list-style-type: none"><li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li><li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li></ul>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes).</li><li>» Administración de los recursos transferidos (Durante).</li><li>» Informes trimestrales sobre los recursos a la Secretaría de Hacienda (Durante).</li><li>» Comunicar a la población la información financiera y avances de obras (Durante y al final).</li><li>» Reintegrar a la TESOFE los recursos sobrantes en caso de no concluir la obra (Final).</li><li>» Cuenta Pública Estatal (Final).</li></ul>		



Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Instancia ejecutora	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li> <li>» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes).</li> <li>» Convenios firmados con los estados (Inicio).</li> <li>» Publicación de proyectos en las páginas de internet (Durante).</li> <li>» Monto de la inversión asignada en cuentas públicas (Durante).</li> <li>» Informes trimestrales de los proyectos a las entidades (Durante).</li> <li>» Informar a la población la conclusión de la obra por medio de una placa (Final).</li> <li>» Acta de entrega-recepción de la obra terminada (Final).</li> <li>» Cuenta Pública del Ente Público (Final).</li> </ul>		

**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en las disposiciones jurídico-normativas aplicables.

### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FISE***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria,



informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FISE, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscalizan a las entidades federativas en cuanto al programa presupuestario FAIS Entidades, del cual la SHCP y la Secretaría de Bienestar son las encargadas de la operación de estos recursos a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente y el órgano encargado del desarrollo social.

A continuación, se exponen los procedimientos de las auditorías a los municipios y demarcaciones territoriales mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FISE. (ASF, 2018 d).

- **Control interno**

Con este procedimiento la ASF verifica la existencia de mecanismos de control suficientes y claros para asegurar los procesos y procedimientos que promuevan la consecución de las metas y objetivos del FISE. Para esto es necesario la aplicación de cuestionarios de Control Interno, así como la revisión de reglamentos y manuales de organización y procedimientos municipales.

- **Transferencia de recursos**

En esta parte la ASF certifica que la entidad federativa hace entrega a la instancia ejecutora la totalidad de los recursos asignados del FISE en una cuenta bancaria productiva específica, conforme al calendario de enteros publicados. Además, se debe comprobar que no se transfirió dinero a otras cuentas bancarias sin cumplir con los objetivos del fondo. Esto de acuerdo con la LCF y la norma CONAC Cuentas Bancarias.

- ***Integración de la información financiera***

En este procedimiento la ASF constata que la entidad fiscalizada mantuvo registros contables de las operaciones realizadas con los recursos del FISE; asimismo, que completó la documentación que lo justifique y compruebe como: el contrato de apertura de la cuenta productiva bancaria, estados de cuenta bancarios que avalen los montos ministrados y las fechas de las ministraciones, contratos, estimaciones, cierre del ejercicio de obras, así como los registros contables debidamente identificados y controlados.

- ***Destino de los recursos***

Para este nivel la ASF se encarga de verificar que los recursos del FISE que no fueron comprometidos o devengados sean reintegrados a la TESOFE a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente. Además, la ASF debe confirmar que los recursos del fondo se destinaron exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficiaron directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto grado de rezago social. Esto de acuerdo con la LGDS, documentos que avalen las erogaciones, la norma CONAC Ejercicio del Gasto Federalizado y reintegro.

De acuerdo con estos documentos, también se hace constar que la entidad fiscalizada destinó hasta un 2% del total de los recursos asignados a la realización de un Programa de Desarrollo Institucional; este programa debe estar convenido con la Secretaría de Bienestar y cumplir con la finalidad de fortalecer sus capacidades de gestión de acuerdo con el catálogo del FAIS.

Por último, en este apartado la ASF verifica que se haya destinado hasta un 3% del total de los recursos asignados al FISE para el rubro de gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras que se realicen, así como para la ejecución de estudios y evaluación de proyectos de acuerdo con el catálogo del FAIS.



- **Obras y acciones sociales**

Se considera que este apartado es uno de los más importantes, ya que a través de él la ASF verifica el cumplimiento normativo de adjudicación de las obras públicas y constata que las mismas están amparadas en un contrato debidamente formalizado. Además, la ASF debe verificar que la ejecución de las obras cumplió con los plazos determinados, que están concluidas y operan adecuadamente. La ASF también revisa que el ente fiscalizado tuvo capacidad técnica y administrativa para el desarrollo, previo a la ejecución de las obras.

De igual forma, se debe cumplir con la evidencia de que la adjudicación, contratación y plazos de entrega de los bienes se realizaron conforme a la normatividad aplicable. Que las obras fueron entregadas a las instancias correspondientes para su operación. Para todos estos requerimientos es necesario que se presenten los expedientes técnicos de las obras ejercidas con los recursos del FISE.

- **Transparencia en el ejercicio de los recursos**

La transparencia requiere que el ente fiscalizado haga del conocimiento de sus habitantes, los montos de los recursos recibidos, el costo, ubicación, metas, y beneficiarios de las obras y acciones a realizar. Esto debe hacerse por medio de internet o avisos en el palacio municipal o alcaldía.

Consecuentemente, la ASF verifica que el ente auditado reportó trimestralmente la información relacionada con el avance del ejercicio de los recursos y los resultados obtenidos al final del mismo. Esta información debe estar cargada en la plataforma de la MIDS. Se verifica específicamente el avance físico, así como la aplicación de los principales indicadores de pobreza e impacto social de los proyectos.

La información debe ser congruente respecto al ejercicio y resultados del fondo, reportada a los habitantes en gacetas oficiales, a la SHCP por medio del SFU que se carga al SRFT, y a la Secretaría de Bienestar con la Cédula de Verificación y seguimiento de obra.

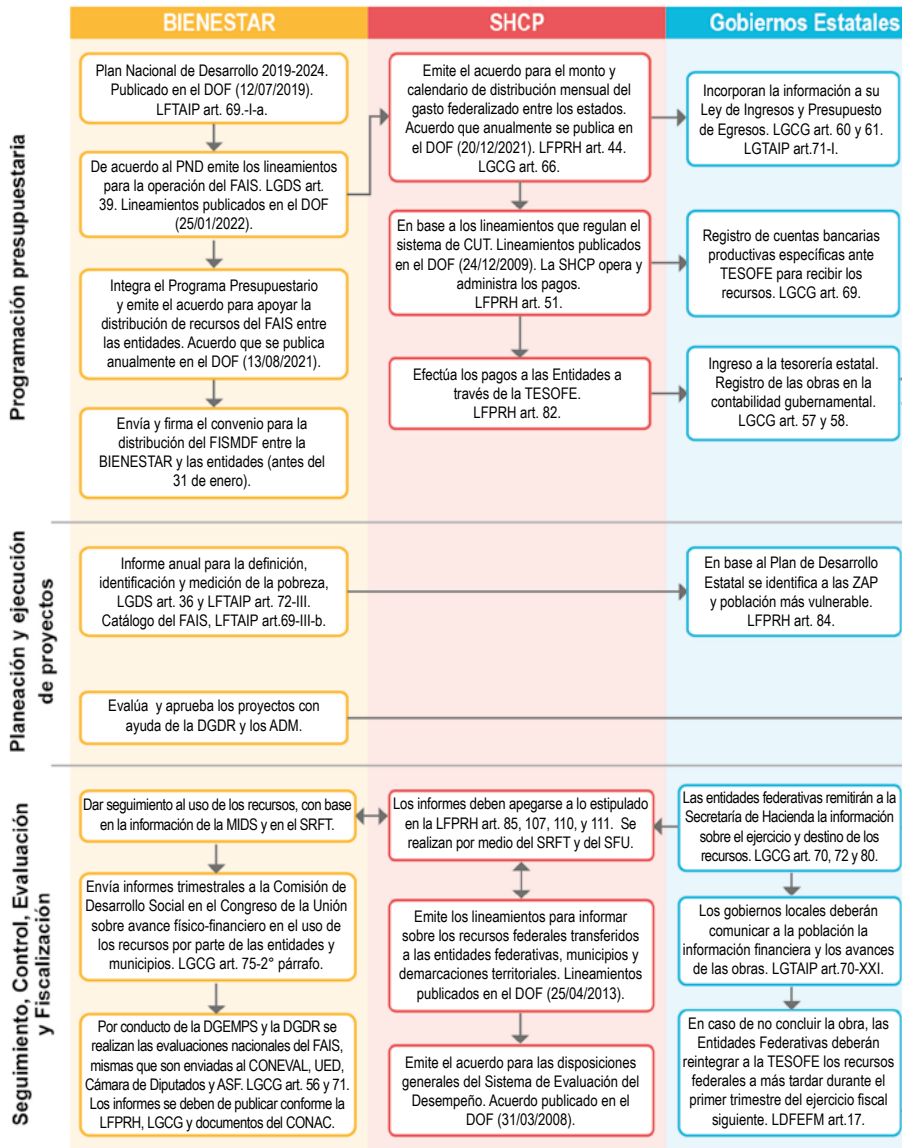
- **Cumplimiento de metas y objetivos**

Por último, conforme el procedimiento establecido por la ASF, se verifican los objetivos, impactos y metas del FISE con base en los resultados obtenidos. La documentación para este apartado comprende desde el resultado de la evaluación de Control Interno, información censal, hasta los indicadores estratégicos y de gestión establecidos por la Secretaría de Bienestar y CONEVAL.

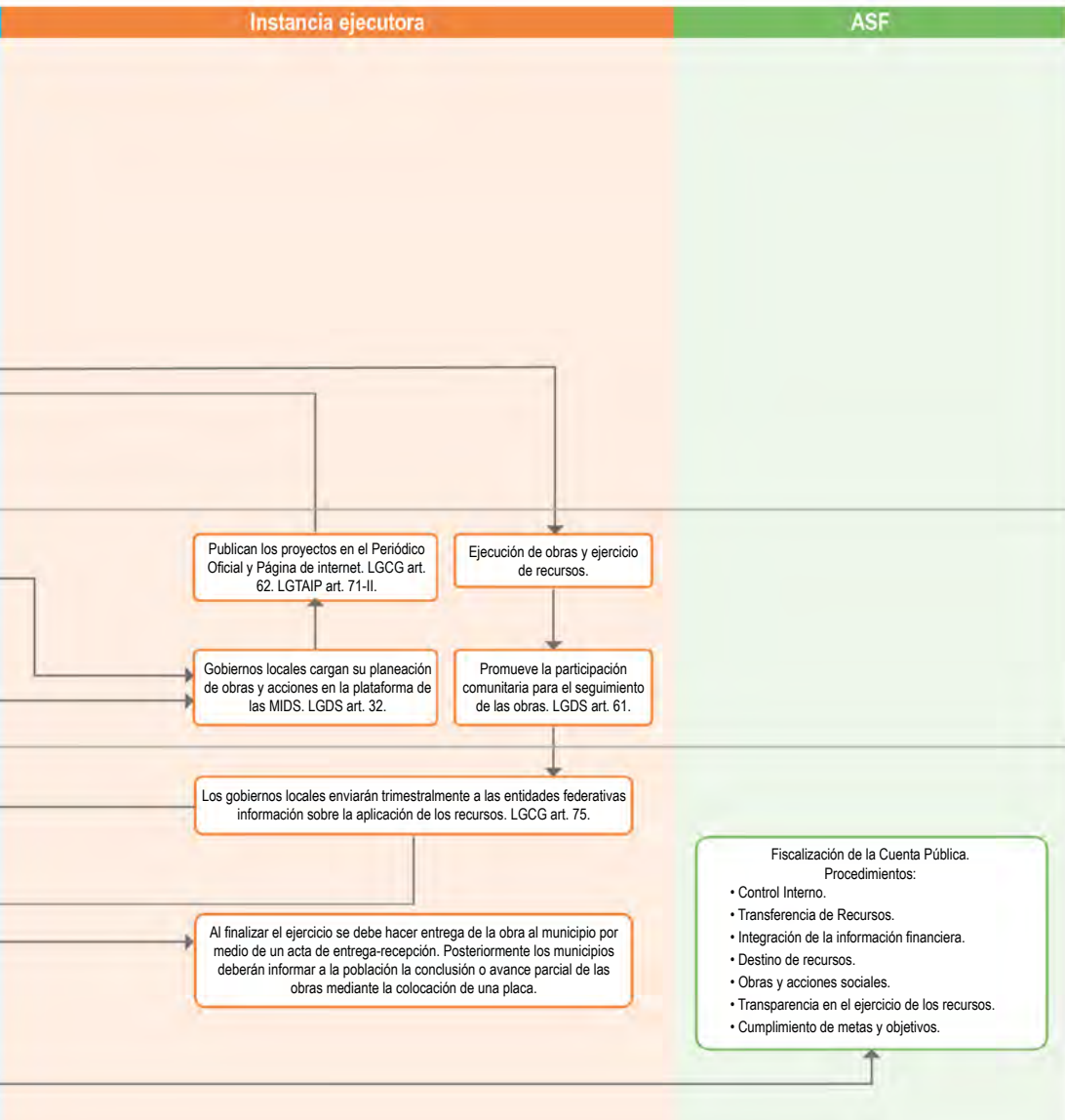




## Esquema General de Operación del FISE



## Esquema General de Operación del FISE



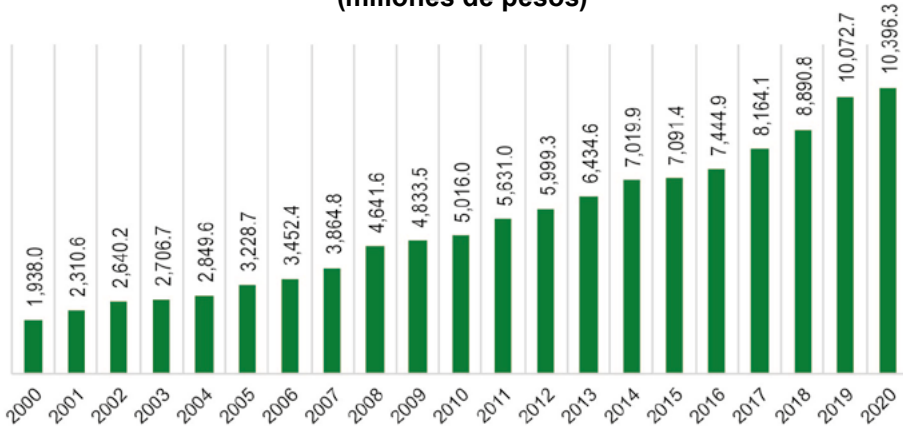
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como diversas disposiciones normativas aplicables al FISE.



### 4.3.6. Evolución de los recursos asignados al FISE

Del año 2000 al 2020 los recursos destinados al FISE aumentaron en términos nominales, iniciando con 1,938 millones de pesos para el año 2000, y con una cifra de 10,396.3 millones de pesos para el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 4.3.1.

**Gráfica 4.3.1. Evolución del FISE 2000 a 2020**  
(millones de pesos)

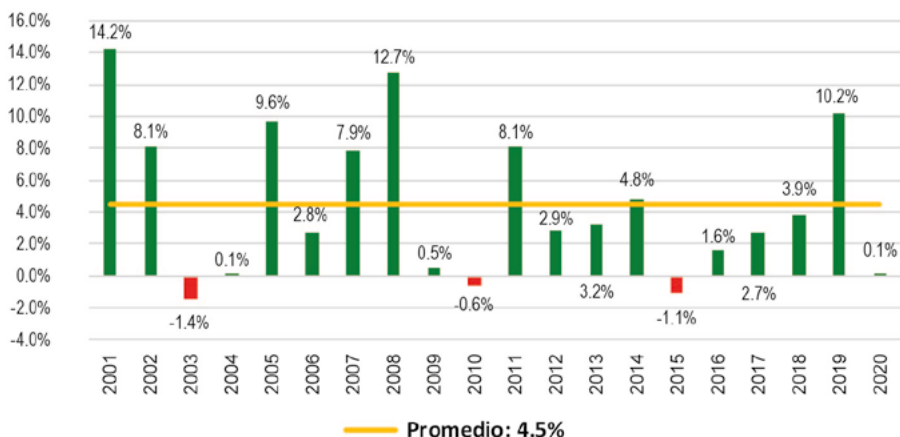


**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Ahora bien, de acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales del FISE, de 2001 a 2020 se presentó una tasa promedio anual de crecimiento de 4.5%. En el periodo 2010 a 2020 el crecimiento en términos reales no fue significativo, teniendo incluso años con valores negativos. En este periodo el mayor crecimiento se registró en el año 2019 con un aumento de 10%, y los más bajos en 2010 y 2015 con números negativos de -0.6% y -1.1% respectivamente. Estas caídas se lograron compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 4.3.2).



### Gráfica 4.3.2. Tasa de crecimiento anual del FISE en términos reales 2001 a 2020



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.





## **5 EL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUN)**

En este capítulo, se presentan aspectos básicos que conviene tener presentes en la operación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), como son: sus antecedentes, mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Al final se presenta la evolución de los recursos de este fondo.

### **5.1 Antecedentes del FORTAMUN**

Durante la década de 1990, se realizaron cambios jurídicos para el fortalecimiento de los gobiernos locales, con el propósito de atender las necesidades de la población de los municipios y demarcaciones territoriales. De esta manera, en el año 1997, el Ejecutivo Federal publicó el Decreto que incorporó el Capítulo V de la LCF, que dio origen, entre otros fondos, al “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal”; que para 1998 se denominó: “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (FORTAMUN) (ASF, 2009 d, V.5.1, P.1).

Conviene mencionar que la iniciativa de reforma de la LCF por parte del Ejecutivo Federal no incluía el FORTAMUN. Fue la Cámara de Diputados la que dictaminó su creación, con la finalidad de fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias, por lo que se propuso dar prioridad con esos recursos al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero contraídos por las haciendas públicas municipales y a la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública en sus circunscripciones (ASF, 2009 d, ídem).

Para el año 2013, por iniciativa del Ejecutivo Federal fue reformada la LCF, de ahí que en el artículo 37 el destino de los recursos se amplió para incluir el cumplimiento de obligaciones financieras del municipio, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, así como la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Es importante aclarar que dada la naturaleza del FORTAMUN, son los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México quienes aplican directamente estos recursos.

## **5.2 Distribución del FORTAMUN**

La distribución de los recursos del FORTAMUN se realiza anualmente, de acuerdo con los artículos 36 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El monto aprobado se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte, el artículo 36 de la LCF, señala que los recursos económicos del FORTAMUN se determinarán por un monto equivalente al 2.35% de la recaudación federal participable, y se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por medio de las entidades federativas. Por otro lado, para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los recursos serán calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable.

Posteriormente, en el artículo 38 de la LCF se menciona que la distribución del FORTAMUN para los municipios, se hará en proporción directa al número de habitantes de su respectiva entidad federativa. Mientras que, para el Distrito Federal el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será conforme al criterio de factor de población residente y el 25% restante al factor población flotante.

A continuación, se presentan los artículos referidos de forma textual.

*Artículo 36.- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*



*se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:*

- A. Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y*
- B. Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.*

*Artículo 38.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al*

*efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*

*Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*

*Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.*

(LCF, arts. 36 y 38)

### **5.3 Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FORTAMUN**

Son varias las disposiciones aplicables al FORTAMUN de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales en este caso.

También existen otros ordenamientos que establecen disposiciones aplicables al FORTAMUN para regular su operación, mismos que deben observar los entes públicos federales y en su caso, los estatales que sean los encargados de su manejo.



Así mismo, hay una serie de acuerdos y reglamentos que son fundamentales para la transferencia de recursos federales, conforme a las funciones que cada orden de gobierno asume a través de un convenio. En el caso del FORTAMUN destaca el Acuerdo para la regularización de pagos y derechos de aguas, así como el reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano educativo de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FORTAMUN, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FORTAMUN.

#### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### **B) Federal**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.

- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.

### **Acuerdos y Reglamentos**

- ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- ACUERDO por el que se emiten las Reglas para la aplicación del programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores. (Acuerdo, DOF14/08/2014).
- ACUERDO por el que se reforma el diverso 10/2014, por el que se emiten las Reglas para la aplicación del programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores, publicado el 14 de agosto de 2014. (Acuerdo, DOF14/08/2015).
- NORMA para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). (Acuerdo, DOF 04/04/2013).
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



## **C) Estatal**

### **Leyes y Normatividad**

- Constitución Política Local.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.
- Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

## **5.4 Destino del FORTAMUN**

De acuerdo con el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, el destino de los recursos del FORTAMUN es de la siguiente manera: satisfacer requerimientos como obligaciones financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y atención de necesidades vinculadas con la seguridad pública.

El mismo artículo hace referencia al Artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), el cual señala que, los municipios y demarcaciones territoriales tendrán la obligación de informar a sus habitantes el monto que reciban, las acciones a realizar, ubicación, metas y beneficiarios. Así como, los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio.

## **5.5 Operación del FORTAMUN**

De acuerdo con el apartado 5.4. de este documento, son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FORTAMUN. A continuación, se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública



(LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como cuatro actores: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y la Auditoría Superior de la Federación.

La operación del FORTAMUN comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FORTAMUN. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, la SHCP es la dependencia federal coordinadora del FORTAMUN, que al integrar los programas presupuestarios del FORTAMUN con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los incluye en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye el programa presupuestario del FORTAMUN (clave I005).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas, y en este caso los municipios, antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FORTAMUN.



## Actividades durante el ejercicio fiscal

Para organizar la operación, esta se ha dividido en tres partes, en las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de pagos, y
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

### Etapa 1. Programación presupuestaria

La primera etapa, Programación presupuestaria, está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal, como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio.

Primero, de acuerdo con el artículo 36 de la LCF, se establece el monto del FORTAMUM en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal correspondiente. Posteriormente, el monto presupuestado es repartido entre las entidades federativas y consecuentemente entre los municipios de acuerdo con el artículo 38 de la LCF.

El fondo es destinado al fortalecimiento de los municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo con el artículo 37 de la LCF el FORTAMUN se emplea para satisfacer los requerimientos municipales, en particular: obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y atención de necesidades vinculadas con la seguridad pública.

En caso de que los municipios o demarcaciones territoriales otorguen parte de los recursos del FORTAMUN como garantía del cumplimiento

de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamiento de agua y descargas de aguas residuales, artículo 51 de la LCF, deberán ingresar su solicitud de incorporación en el Padrón Único de Usuarios y Contribuyentes de la Comisión Nacional del Agua. Esto con base en el acuerdo por el que se emiten las reglas para la aplicación del programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descarga de aguas residuales para municipios y organismos operadores.

Una vez autorizada la incorporación del municipio o demarcación territorial, éste tendrá que informar a la entidad federativa sobre su incorporación, a fin de que se le retengan de manera permanente las cantidades necesarias para hacer frente al cumplimiento de obligaciones antes mencionadas. Las reglas para la aplicación de este requerimiento están detalladas en el acuerdo mencionado en el párrafo anterior.

Para hacer efectiva la parte del FORTAMUN que le corresponde a la atención de necesidades vinculadas con la seguridad pública, los municipios y demarcaciones territoriales deberán generar un programa anual de seguridad pública autorizado por el Sistema Estatal de Seguridad Pública de cada entidad federativa, esto de acuerdo con los lineamientos de cada estado. En este programa deberán de plasmar sus propuestas de distribución, y tiene que estar validado por el presidente y secretario municipal.

La SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Acuerdo que debe ser publicado anualmente en los primeros días del ejercicio fiscal correspondiente. También, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Asimismo, la entidad y el municipio o demarcación territorial correspondiente, incorpora a su Ley de Ingresos y Presupuesto



de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo de los responsables de cada nivel de gobierno. Es importante mencionar que se pueden celebrar convenios entre los estados y municipios para la ministración de recursos, mismos que deberán apegarse a la LCF de cada estado.

## **Etapa 2. Planeación, ejecución de pagos y proyectos.**

La segunda etapa, Planeación, ejecución de pagos y proyectos, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FORTAMUN y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.

En esta etapa los municipios y demarcaciones territoriales deben informar acerca las acciones que se llevarán a cabo con los recursos del FORTAMUN. Esta información deberá ser de carácter público por medio de las gacetas municipales de cada localidad. Las acciones se registran en la contabilidad gubernamental de cada estado y municipio, y al cierre del ejercicio fiscal en la cuenta pública de los tres órdenes de gobierno.

Con base en lo anterior, se inicia la ejecución de las acciones por parte de los gobiernos locales. Además, es importante mencionar que se debe promover la participación comunitaria para dar seguimiento a las acciones de principio a fin. Esto le permitirá a la población proponer representantes que promuevan medidas para mejorar la prestación de servicios públicos.

Como ya se mencionó, existe la opción de que los municipios y demarcaciones territoriales otorguen parte de los recursos del FORTAMUN como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamiento de agua y descargas de aguas residuales. En caso de que esto suceda, la Secretaría de Finanzas de cada entidad federativa será la encargada de administrar la relación de adeudos y derechos de aprovechamiento de agua, consecuentemente la misma secretaría efectuará las retenciones y pagos a favor de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

### **Etapa 3. Seguimiento, control, evaluación y fiscalización**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando los municipios y demarcaciones territoriales completan trimestralmente con la Entidad Federativa correspondiente la información sobre la aplicación de los recursos del FORTAMUN. Posteriormente, cada entidad federativa integra y envía a la SHCP la información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de evaluación del Desempeño (SED).

Una vez que la SHCP recauda la evaluación y avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FORTAMUN. Al mismo tiempo los tres niveles de gobierno compartirán con la población la información referente a los recursos y su aplicación.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.

#### **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FORTAMUN, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública Federal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FORTAMUN. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF,



en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FORTAMUN.

## **5.6 Obligaciones del FORTAMUN en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.**

En materia de transparencia, tanto la entidad federativa como los municipios, tendrán que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Lo cual está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apearse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y a la Secretaría de Bienestar, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado, esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

La fiscalización del FORTAMUN se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada Entidad Federativa, mismos que tienen que celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las

facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FORTAMUN tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60, y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRCF, además del artículo 79 de la CPEUM.

Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que de no hacerlo así se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se muestran de manera general las acciones y documentos necesarios para cumplir con las obligaciones del FORTAMUN. Esta información esta seccionada con base a las acciones que realiza cada nivel de gobierno durante el ejercicio fiscal.

**Obligaciones de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización del FORTAMUN por Orden de Gobierno (antes, inicio, durante, final y posteriores al cierre del ejercicio fiscal)**

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP regula el sistema de CUT (Antes).</li> <li>» PEF (Inicio).</li> <li>» SHCP emite calendario de distribución (Inicio).</li> <li>» Convenios firmados entre CONAGUA y municipios (Durante).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP recibe los informes y evaluaciones a través del SRFT y del SFU (Durante).</li> <li>» SHCP envía las evaluaciones nacionales e informes del FORTAMUN al Congreso de la Unión. (Posteriores al cierre del ejercicio).</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP efectúa los pagos a los estados (Inicio).</li> <li>» Cuenta Pública Federal (Final).</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li> <li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li> </ul>		



Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Estatal	<ul style="list-style-type: none"><li>» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes).</li><li>» Administración de los recursos transferidos (Durante)</li><li>» Informes trimestrales sobre los recursos a la Secretaría de hacienda (Durante).</li><li>» Informar a la población de la información financiera y avances de obras (Durante y al final).</li><li>» Reintegrar a la TESOFE los recursos sobrantes en caso de no concluir la obra (Final).</li><li>» Cuenta Pública Estatal (Final).</li></ul>		
Municipal	<ul style="list-style-type: none"><li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li><li>» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes).</li><li>» Convenios firmados con los estados (Inicio).</li><li>» Convenios firmados con CONAGUA (Antes).</li><li>» Programa anual de seguridad pública (Inicio).</li><li>» Publicación de proyectos en las páginas de internet (Durante).</li><li>» Monto de la inversión asignada en cuentas públicas (Durante).</li><li>» Informes trimestrales de los proyectos a las entidades (Durante).</li><li>» Informar a la población la conclusión de la obra por medio de una placa (Final).</li><li>» Acta de entrega-recepción de la obra terminada (Final).</li><li>» Cuenta Pública Municipal (Final)</li></ul>		



### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FORTAMUN***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de tal forma que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FORTAMUN, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscaliza a las entidades federativas en cuanto al programa presupuestario FORTAMUN y la Secretaría de Bienestar es la encargada de la operación de este recurso a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente, tesorerías municipales.

A continuación, se presentan los procedimientos de las auditorías a los municipios y demarcaciones territoriales mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FORTAMUN. (ASF, 2017 b).



- **Control interno**

Con este procedimiento la ASF verifica la existencia de mecanismos de control suficientes y claros para asegurar los procesos y procedimientos, que promuevan la consecución de las metas y objetivos del FORTAMUN. Para esto es necesario la aplicación de cuestionarios de Control Interno, así como la revisión de reglamentos y manuales de organización y procedimientos municipales.

- **Transferencia de recursos**

En esta parte se debe certificar que el estado hace entrega a la instancia ejecutora la totalidad de los recursos asignados del FORTAMUN en una cuenta bancaria productiva específica, conforme al calendario de enteros publicados. Además, se debe comprobar que no se transfirió dinero a otras cuentas bancarias sin cumplir con los objetivos del fondo. Esto de acuerdo con la LCF y la norma CONAC Cuentas Bancarias.

- **Registro e información contable y presupuestaria**

En este procedimiento la ASF constata que la entidad fiscalizada mantuvo registros contables de las operaciones realizadas con los recursos del FORTAMUN; asimismo, que completó la documentación que lo justifique y compruebe como: el contrato de apertura de la cuenta productiva bancaria, estados de cuenta bancarios que avalen los montos ministrados y las fechas de las ministraciones, contratos, estimaciones, cierre del ejercicio de obras, así como los registros contables debidamente identificados y controlados.

- **Destino de los recursos**

Para este nivel la ASF se encarga de verificar que los recursos del FORTAMUN se hayan destinado al cumplimiento de sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descarga de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de la infraestructura y si se promovió que por lo menos el 20% de los recursos del fondo se destinaran a la atención de las necesidades vinculadas a la

seguridad pública de sus habitantes. Es necesario presentar el cierre del ejercicio contable, estados de cuenta bancarios y la relación de obras y acciones.

Además, cuando el municipio disponga de los recursos del fondo como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamiento de agua se debe verificar que se hayan realizado en los términos del artículo 51 de la LCF. La documentación que acredite el convenio con CONAGUA para el pago de derechos de agua será indispensable para la comprobación.

- ***Transparencia del ejercicio, destino y resultados***

La ASF constata que se reportó a la SHCP la información de manera trimestral relacionada con el ejercicio y destino de los recursos del fondo, así como la aplicación de los principales indicadores sobre los resultados, avance e impacto social de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas.

La transparencia requiere que el ente fiscalizado haga del conocimiento de sus habitantes, los montos de los recursos recibidos, el costo, ubicación, metas, y beneficiarios de las obras y acciones a realizar. Esto debe hacerse por medio de internet o avisos en el palacio municipal.

- ***Obligaciones financieras***

Con este procedimiento la ASF comprueba que, previamente a la contratación de deuda pública, el municipio o demarcación territorial obtuvo la autorización de la legislatura local, se inscribió en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, y que en el manejo y aplicación del financiamiento se observó el marco jurídico aplicable. Contar con los documentos oficiales en los que se constate la autorización de la Legislatura local.

- ***Seguridad pública***

En este procedimiento la ASF verifica que las retenciones por concepto de ISR, efectuadas en las nóminas pagadas con cargo en los recursos del fondo, corresponden con las enteradas en el SAT,



además que no se pagaron plazas distintas a las autorizadas en el presupuesto y que las remuneraciones salariales se cubrieron de acuerdo con los tabuladores autorizados y montos estipulados en los contratos. En este caso la documentación necesaria comprende las nóminas pagadas, las declaraciones de ISR al SAT, plantillas del personal y contratos.

El municipio tendrá que comprobar que dispone de un programa de seguridad pública que oriente sus acciones en esta materia alineado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como indicadores para evaluar los resultados obtenidos, y analizar su comportamiento, respecto de los observados en el ejercicio anterior.

- **Satisfacción de sus requerimientos**

1. **Obra pública**

En cuanto a obra pública, la ASF verifica el cumplimiento normativo de adjudicación de las obras públicas y constata que las mismas están amparadas en un contrato debidamente formalizado y en cuentas específicas con las finanzas correspondientes.

Posteriormente, la ASF constata que la ejecución de las obras cumplió con los plazos determinados, que están concluidas, operan adecuadamente y se ejecutaron conforme a lo contratado.

La ASF también comprueba que el ente fiscalizado antes de la ejecución de las obras, contó con la capacidad técnica y administrativa para el desarrollo y, en su caso, que las obras fueron entregadas a las instancias correspondientes para su operación. Para todos estos requerimientos es necesario que se presenten los expedientes técnicos de las obras ejercidas con los recursos del FORTAMUN.

2. **Adquisiciones, arrendamientos y servicios**

La ASF verifica que los procesos de adjudicación, contratación y plazos de entrega de los bienes y servicios; asimismo, verificar la asignación, existencia y adecuado funcionamiento de los bienes adquiridos y que cuenta con los resguardos correspondientes.

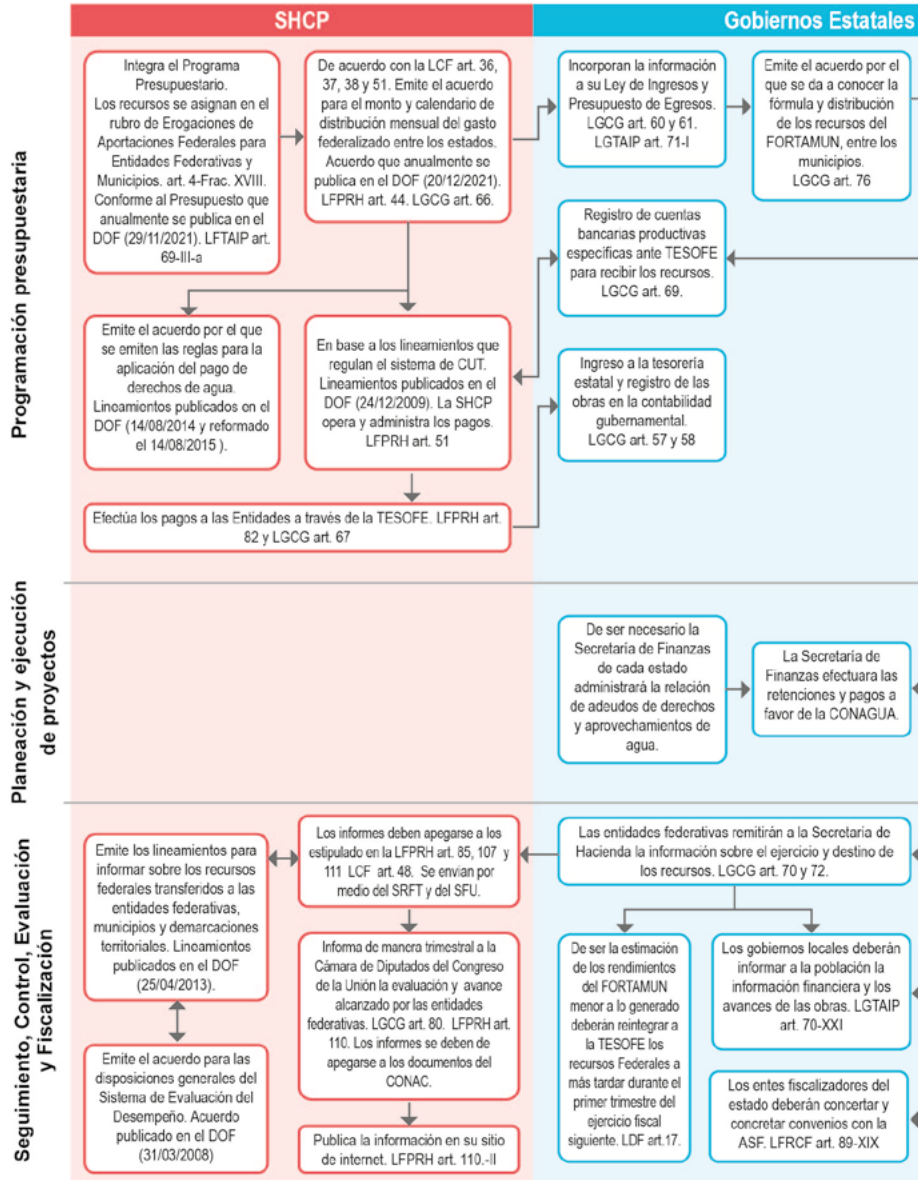
- **Cumplimiento de metas y objetivos**

Por último, conforme el procedimiento establecido por la ASF, se verifican los objetivos, impactos y metas del FORTAMUN con base en los resultados obtenidos. La documentación para este apartado comprende desde el resultado de la evaluación de Control Interno, información censal, así como indicadores estratégicos y de gestión establecidos por la Secretaría de Bienestar y CONEVAL.

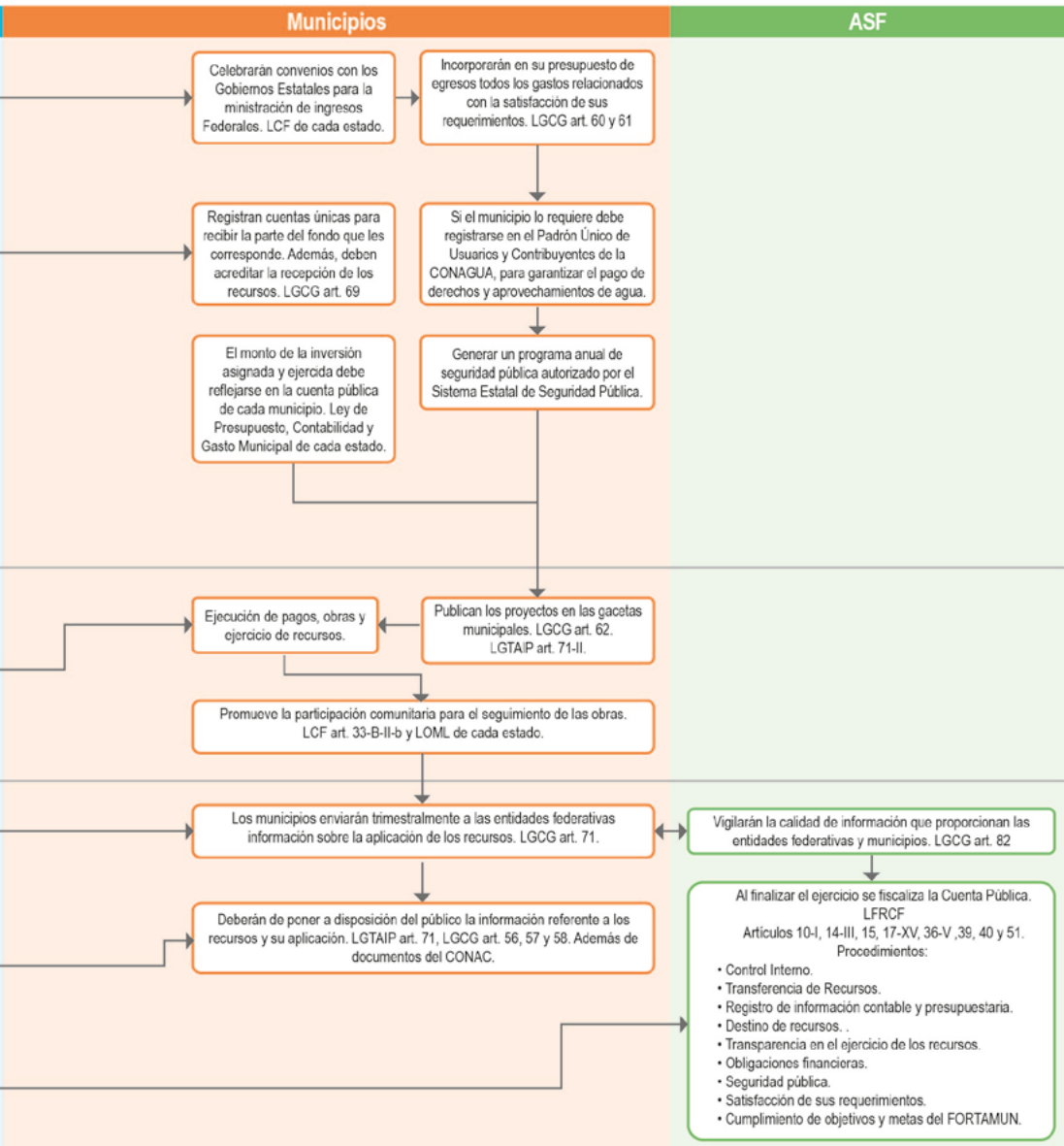




## Esquema General de Operación del FORTAMUN



## Esquema General de Operación del FORTAMUN



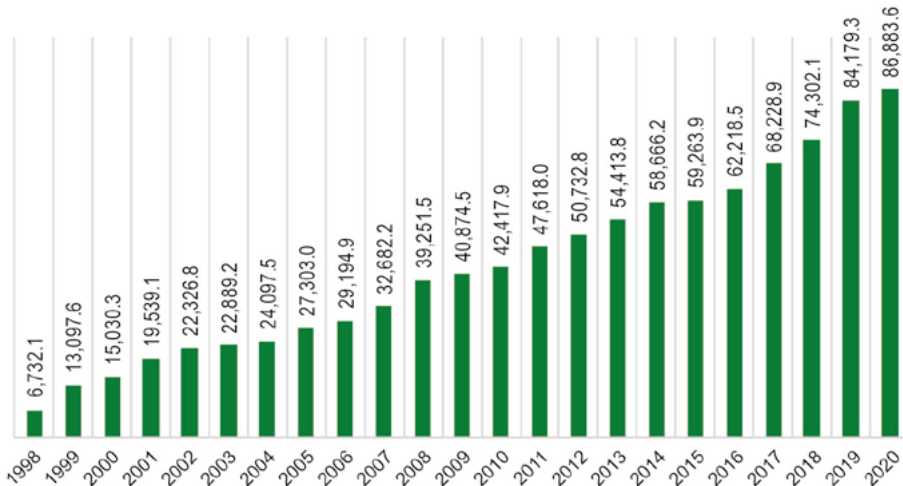
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como diversas disposiciones normativas aplicables al FORTAMUN.



## 5.7 Evolución de los recursos asignados al FORTAMUN

De 1998 a 2020 los recursos destinados al FORTAMUN aumentaron en términos nominales, iniciando con 6,732.1 millones de pesos en el año 1998 hasta alcanzar 86,883.6 millones de pesos en 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 5.1.

**Gráfica 5.1. Evolución del FORTAMUN 1998 a 2020**  
(millones de pesos)



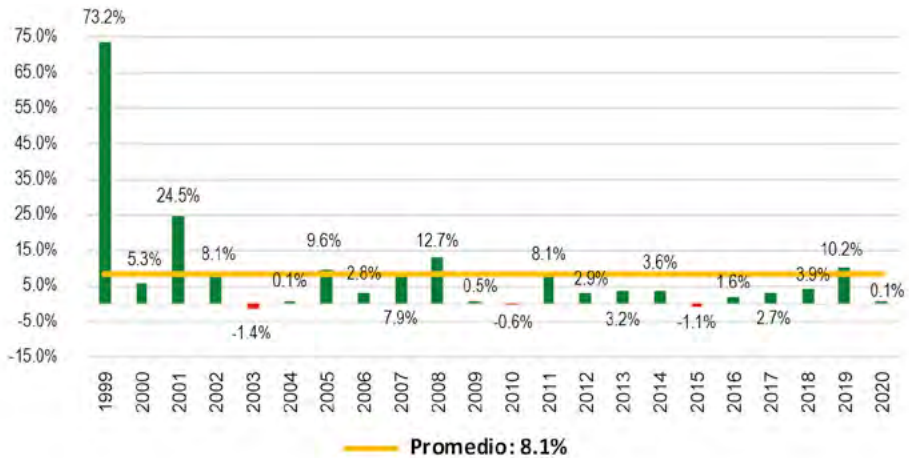
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales del FORTAMUN, el periodo comprendido entre 1999 y 2020 registró un crecimiento de 8.1% en su tasa promedio. Y en cuanto al crecimiento real anual más alto este ocurrió en el año 2000 con 73%.

En tanto el crecimiento registrado en los otros años no fue igual de significativo, teniendo incluso años con valores negativos. Para el mismo periodo los crecimientos más bajos se registraron en 2003, 2010 y 2015 con números negativos de -1.4%, -0.6% y -1.1% respectivamente. Estas caídas se lograron compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 5.2).



**Gráfica 5.2. Tasa de crecimiento anual del FORTAMUN en términos reales 1999 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.





## 6 EL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se divide para su operación en dos subfondos: el FAM Asistencia Social y el FAM Infraestructura Educativa. En este capítulo se presentan de manera general los aspectos básicos del FAM, posteriormente se incluyen los aspectos básicos del FAM Asistencia Social y finalmente los que corresponden al FAM Infraestructura Educativa.

### 6.1 Aspectos generales del FAM

#### 6.1.1. Antecedentes del FAM

Teniendo en consideración el proceso de descentralización que se dio en la Federación en la década de 1990, en 1997 el Ejecutivo Federal envió al Congreso la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que contenía entre otros cambios, la adición del Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” con la creación de tres fondos de aportaciones para la descentralización y mejora en la prestación de servicios públicos, a través de la dotación de recursos a las entidades federativas. Cabe mencionar que, dentro de la iniciativa del Ejecutivo Federal, el FAM no estaba incluido.

Durante la examinación de la iniciativa<sup>15</sup> del Ejecutivo Federal, el Congreso consideró las necesidades contextuales en Asistencia Social, particularmente la deficiencia alimentaria y la falta de apoyo a la población en desamparo, junto con la creciente necesidad de tener Infraestructura Educativa adecuada a través de la creación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura en educación básica y superior. Con estos argumentos, el Congreso adicionó a la iniciativa del Ejecutivo la creación del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

<sup>15</sup> Gaceta Parlamentaria. (1997). “Dictámenes de primera lectura de la Comisión de Hacienda y Crédito Público con Proyecto de Decreto que adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. (dispensa segunda lectura, discusión y votación).” Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, año I, número 0, viernes 12 de diciembre de 1997.

Las bases y soportes del FAM se encuentran en el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). Este organismo público nace en marzo de 1944 como constructor de escuelas de nivel media superior, universidades tecnológicas, normales e institutos tecnológicos. Después de cincuenta y cuatro años del nacimiento de este CAPFCE, el dinero deja de pasar por este comité para pasar directamente a los gobiernos estatales y municipales a través del FAM. Mismo que fue operado a partir del ejercicio fiscal de 1998 a través de dos componentes, cada uno coordinado por una entidad:

- FAM Asistencia Social: Destinado para apoyo alimentario y asistencia a población en pobreza extrema, coordinado por la Secretaría de Salud. Para los beneficios de este fondo es necesario que la entidad federativa se suscriba a los acuerdos de coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), mediante los cuales se transfieren recursos económicos para los programas afines.
- FAM Infraestructura Educativa: Fondo destinado para la creación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura en educación básica y superior, coordinado por la Secretaría de Educación Pública. Para los fines del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en colaboración con el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), a través del cual se formalizó un Convenio para la Federalización de la Construcción de Escuelas en el Nivel Básico con todas las entidades federativas. En el caso de las Universidades Públicas Estatales, el presupuesto de este componente se maneja de manera descentralizada, a través de la celebración de un convenio entre la Federación y la Universidad Pública respectiva (ASF, 2009 e, V.6.1, p.2).

De acuerdo con la LCF el FAM se determina anualmente en el PEF, dentro del Ramo General 33 por un monto equivalente, sólo como referencia, del 0.814% de la Recaudación Federal Participable. Para



el FAM Asistencia Social se destina el 46% del total presupuestado del fondo para cubrir las acciones correspondientes a este componente, mientras que para el FAM Infraestructura Educativa se destina el 54% para llevar a cabo obras y acciones de infraestructura dentro del campo que le compete.

Con la reforma a la LCF del año 2013<sup>16</sup>, se reconoció la importancia del FAM y de los componentes que lo constituyen. Respecto al término “asistencia social”, se consideró que resultaba muy ambiguo, lo que traía como consecuencia una gran heterogeneidad en cuanto a la aplicación de los recursos de este componente en las entidades federativas. Esta situación hacía que el FAM Asistencia Social fuera muy susceptible a ser observado cuando se llevaba a cabo la fiscalización de los recursos de este componente. Por lo tanto, en la misma iniciativa se señaló que dicho concepto se entenderá conforme a la Ley de Asistencia Social la cual se refiere, entre otros aspectos, a los sujetos susceptibles de recibir apoyo y a las acciones de asistencia social, respectivamente.

Por otra parte, la Comisión legislativa dictaminó que los fondos del FAM pueden afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren con la Federación a través de SHCP, para potencializar la inversión en infraestructura de este fondo, según sean los criterios y campos definidos para su correcta aplicación. Con esta modificación, a partir de entonces se estableció el mecanismo de FAM potenciado.

### **6.1.2. Distribución del FAM**

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el FAM se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable.

<sup>16</sup> Decreto (DOF 09/12/2013). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, lunes 9 de diciembre de 2013. Recuperado en febrero de 2021, de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013)

Por su parte, el artículo 41 de la LCF, señala que los recursos económicos del FAM se asignarán entre los estados de acuerdo con las asignaciones y reglas que establezcan en el PEF.

A continuación, se presentan los artículos referidos de forma textual.

*Artículo 39.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.*

(...)

*Artículo 41.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

*La Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública darán a conocer, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate en el Diario Oficial de la Federación, el monto correspondiente a cada entidad por cada uno de los componentes del Fondo y la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, así como las variables utilizadas y la fuente de la información de las mismas, para cada uno de los componentes del Fondo.*

(LCF, arts.39 y 41)



### **6.1.3. Disposiciones jurídicas y normativas aplicables del FAM**

Son varias las disposiciones aplicables al FAM de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales, (en el caso del FAM no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

También existen otros ordenamientos que establecen disposiciones aplicables al FAM, para regular su operación que deben observar los entes públicos federales y en su caso, los estatales que sean los encargados de su operación. Por otra parte, existen acuerdos, reglamentos, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano educativo de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FAM, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FAM.

#### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

## **B) Federal**

### **Leyes**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.

### **Reglamentos y Lineamientos**

- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicados en el DOF.
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, publicados en el DOF.
- ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la aplicación de los recursos para la conservación y mantenimiento de proyectos de la INFE en el Programa FAM Potenciado.



- ACUERDO por el que se reforman los Lineamientos para el registro de los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para las operaciones derivadas del Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa (Programa Escuelas al CIEN).
- AVISO mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2019, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior.
- AVISO por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal 2019, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de información de las mismas.
- Lineamientos para el registro de los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para las operaciones derivadas del Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa (Programa Escuelas al CIEN).

### **C) Estatal**

- Constitución Política local
- Leyes y normativa local en materia de Desarrollo Social.
- Leyes y normativa local en materia de obra pública; adquisiciones, arrendamientos y servicios; planeación; presupuesto, contabilidad y gasto público; equilibrio ecológico y protección al ambiente; cláusulas de los contratos, entre otros.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.



#### **6.1.4. Destino del FAM**

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, el destino de los recursos del FAM se divide en dos partes, por un lado, 46% se destinará para desayunos escolares, apoyos alimenticios y asistencia social, mientras que el 54% restante se utilizará para la construcción y rehabilitación de infraestructura educativa.

A continuación, se presentan el artículo referido.

*Artículo 40.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.*

*Las entidades tendrán la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios. Asimismo, deberán informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.*

(LCF, art.40)



## 6.1.5. Operación del FAM

### Esquema básico de operación del FAM



ANTES DEL  
EJERCICIO  
FISCAL

- La Secretaría de Salud y la SEP realizan los programas presupuestarios y lo envían a la SHCP para que forme parte del Proyecto de PEF que se envía al Congreso de la Unión para su examen, discusión y aprobación.
- Aprobado el PEF para el próximo ejercicio fiscal, se determinará anualmente para el FAM un monto equivalente al 0.814% de la recaudación federal participable.
- De la aportación correspondiente al FAM se destinará el 46% para: Desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas. El 54% restante se destinará a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior.
- Las E.F. deberán abrir una cuenta bancaria productiva específica de vigencia anual para cada uno de los componentes del FAM para recibir los recursos del Fondo, registrada ante la TESOFE y remite a la DGPYP "A" de la entidad coordinadora correspondiente SEP y SS.



DURANTE EL  
EJERCICIO  
FISCAL

- Los recursos del FAM Asistencia Social y sus rendimientos financieros serán destinados al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social será a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social.
- FAM Infraestructura Educativa tendrá dos campos de acción, una enfocada para la restauración, mantenimiento, construcción de infraestructura señalada como educación básica, el otro con el mismo objetivo pero dirigida a educación superior.
- Las entidades deberán ejercer con eficacia y oportunidad los recursos del FAM Infraestructura Social, en la construcción, equipamiento y rehabilitación de Infraestructura educativa básica, media y superior, financiado con recursos del fondo.



INFORMES  
TRIMESTRALES,  
EVALUACIONES  
Y CIERRE DEL  
EJERCICIO  
FISCAL

- Secretaría de Finanzas o entidad equivalente y, en su caso, las instancias operadoras del fondo, realizarán registros contables y presupuestarios del ingreso de los recursos del FAM y de los rendimientos financieros generados.
- Las entidades tendrán la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios. Asimismo, deberán informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.
- Contar con registros contables y presupuestarios para las operaciones derivadas del Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa.
- Una instancia técnica de evaluación local y/o federal realiza las evaluaciones del desempeño sobre el ejercicio de los recursos del fondo, conforme al Programa Anual de Evaluación.
- Se cierra el ejercicio fiscal y se emite la información para el SED y la Cuenta Pública.
- La ASF fiscaliza la cuenta pública del ejercicio anterior.
- Se entregará información remitida a la SHCP, presentación pormenorizada, difusión, calidad y congruencia.
- Se cierra el ejercicio fiscal y se emite la información para el SED y la Cuenta Pública.

**Fuente:** Elaborado por INDETEC, a partir de la revisión de las disposiciones aplicables.



## **6.1.6. Obligaciones del FAM en materia de transparencia y rendición de cuentas**

La tarea de los gobiernos locales no sólo es dar garantía de que los recursos públicos se ejerzan con base en los presupuestos aprobados, sino que también es necesario mostrar a la población y a la Federación, certeza de que las aportaciones se traducen en mejores servicios públicos. La rendición de cuentas del uso y destino de los recursos es obligatoria para todos niveles de gobierno, cada uno con responsabilidades específicas que deben cumplir a lo largo del ejercicio fiscal.

Desde el inicio del ejercicio y hasta el final del mismo los entes ejecutores del Fondo deben integrar debidamente la documentación comprobatoria que certifique las acciones que se están realizando. Esto, con el propósito de impulsar una mayor transparencia en el manejo de los recursos, fortaleciendo, así, los controles y la supervisión de operación.

Las obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de los Fondos de Aportaciones Federales están reguladas de manera general por los artículos 48 y 49 de la LCF; 85 y 110 de la LFPRH; 71, 72 y 81 de la LGCG; y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Respecto de estas aportaciones las entidades, municipios y demarcaciones territoriales, tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo Nacional de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

- c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- d) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible;
- e) Reportar a la Secretaría correspondiente, a través de sus Organismos Estatales, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de esta Ley de Coordinación Fiscal;
- f) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

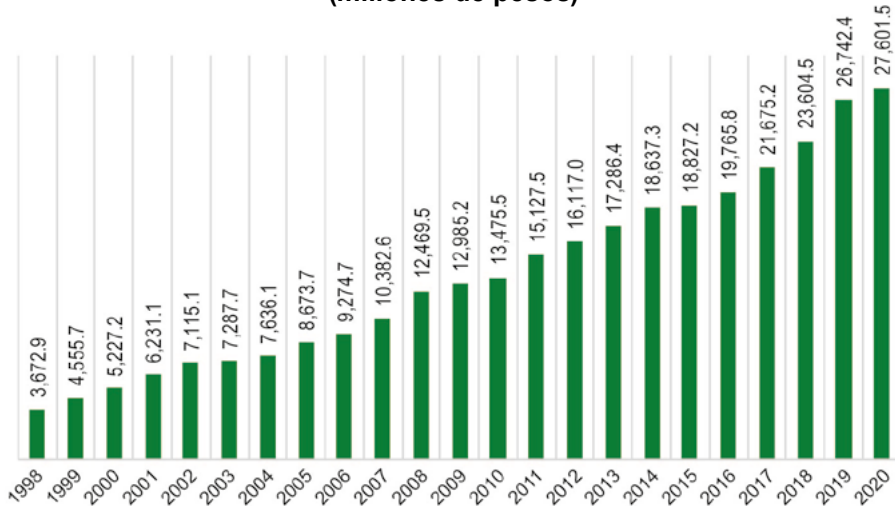




## 6.1.7. Evolución general de los recursos asignados al FAM

Del año 1998 al 2020 los recursos destinados FAM aumentaron en términos nominales, iniciando con 3,672.9 millones de pesos en el año 1998 y logrando 27,601.5 millones de pesos para el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 6.1.1.

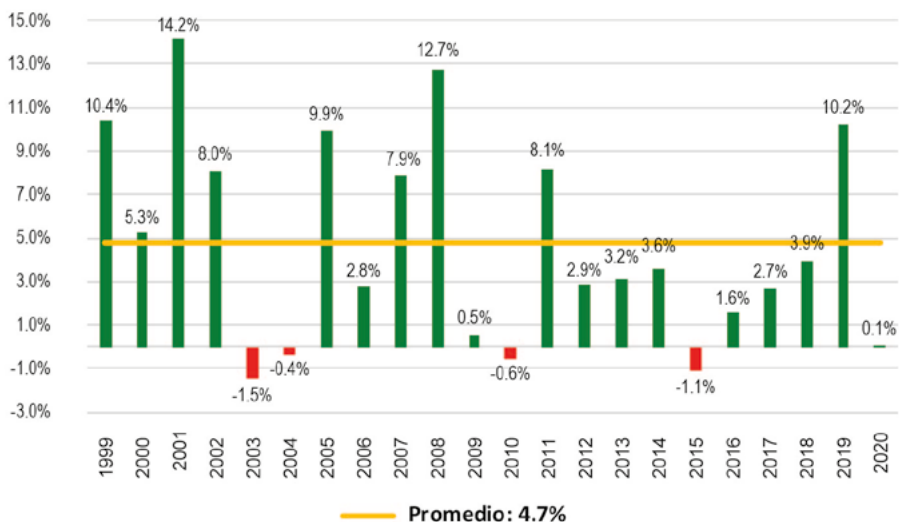
**Gráfica 6.1.1. Evolución del FAM 1998 a 2020  
(millones de pesos)**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Al considerar la evolución de las transferencias al FAM desde la tasa de crecimiento anual en términos reales, del año 1999 a 2020 se presenta, en promedio, una tasa de crecimiento real de 4.7%. El mayor crecimiento se registró en el año 2001 con un aumento de 14.2%. En este periodo se presentaron decrecimientos en los años 2003, 2004, 2010 y 2015 con valores negativos de -1.5%, -0.4%, -0.6% y -1.1% respectivamente.

**Gráfica 6.1.2. Tasa de crecimiento anual del FAM en términos reales 1999 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

## 6.2 FAM Componente Asistencia Social

En este apartado, se presentan aspectos básicos que conviene tener a la mano para la operación del FAM Asistencia Social, como son: su mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización; y al final del apartado se presenta una gráfica con la evolución de los recursos de este fondo. Por su naturaleza el FAM Asistencia Social es ejercido directamente por los Organismos responsables del Desarrollo Integral de la Familia.

### 6.2.1. Distribución del FAM Componente Asistencia Social

Una vez que se determina el monto para la Asistencia Social que corresponde al 46% del total del FAM, según el artículo 40 de la LCF, se distribuye entre los estados mediante la fórmula que aparece en el aviso por el que se da a conocer el monto correspondiente a



cada entidad federativa del FAM en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal correspondiente, así como las variables empleadas y la fuente de información de las mismas.

Esta fórmula está conformada por la suma de tres montos: el primero se refiere al monto de recursos en función del presupuesto recibido en el periodo anterior; el segundo se refiere al monto de recursos con base en el porcentaje asociado a la población en situación de pobreza con carencia alimentaria en 2018; y el tercer monto se refiere a los recursos con base en el Índice de Desempeño en el año anterior. Del total de recurso asignado al FAM Componente Asistencia Social el 96%, 1% y 3% se le asigna a cada uno de los montos respectivamente.

Posteriormente, se hace la asignación de los recursos a cada uno de los estados, esto en función del porcentaje de recursos asignados a cada entidad respecto del total nacional del FAM Componente Asistencia Social en el año 2019; del valor estatal del Índice de Pobreza con carencias alimentarias de cada estado; y de su Índice de Desempeño registrado en el año anterior.

A continuación, se presentan la fórmula referida.

### A. Definiciones.

- I. **Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA):** Estrategia alimentaria a nivel nacional coordinada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y operada por los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) un año anterior.
- II. **Índice de Desempeño (ID):** Índice construido por el SNDIF, en acuerdo con los SEDIF, con el objetivo de reflejar el desempeño de estos últimos, derivado de la planeación y operación de la EIASA y de las acciones de Desarrollo Comunitario realizadas un año anterior, en congruencia con sus objetivos, para incentivar la mejora en la implementación de los programas que forman parte de estas estrategias.
- III. **Población con Carencia Alimentaria:** El grado de inseguridad alimentaria refleja el proceso que comienza con la reducción en



el consumo de calorías, primero entre los adultos y luego entre los niños. Esta reducción es leve al comienzo, pero puede llevar al hambre, primero entre los adultos, y eventualmente entre los niños. El indicador se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) y toma en consideración los siguientes elementos:

- Una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos;
- Supresión de alguna comida (desayuno, comida, cena);
- Disminución de la cantidad de alimentos consumidos;
- Falta de alimentos en el hogar, y
- Sensación de hambre sin poderla saciar.

**IV. Población en situación de Pobreza Multidimensional:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

**V. Población en situación de Pobreza con Carencia Alimentaria:** refiere a aquella población que, dadas sus características, se cataloga como población en situación de pobreza multidimensional; siendo una de sus carencias sociales el acceso a la alimentación.

**VI. Índice de Pobreza con Carencia Alimentaria:** Índice ponderado construido a través de las proporciones estatales de la población en pobreza con carencia alimentaria con la finalidad de visualizar el peso relativo de dicha condición en cada Entidad Federativa, respecto del total nacional.

El objetivo de cuantificar la población en situación de pobreza con carencia alimentaria refiere a identificar la magnitud de la vulnerabilidad de las familias en México, priorizando en aquellas cuyos integrantes han padecido algún episodio de hambre por falta de recursos; contribuyendo con ello a la implementación de las estrategias del SNDIF.



A partir del recurso autorizado al Fondo de Aportaciones Múltiples, en su componente de Asistencia Social, se utiliza la siguiente fórmula para distribuir el recurso a nivel estatal:

### B. Pasos para definir la distribución de los recursos.

- 1) Se identifica el valor total de los componentes globales de cada uno de los montos a distribuir de la siguiente forma:
  - a. Monto total a distribuir en función del presupuesto recibido en el periodo anterior  
(MH) =  $0.96 * FAMAS_t$
  - b. Monto total a distribuir con base en el porcentaje asociado a la población en situación de pobreza con carencia alimentaria en 2018 (MPCA) =  $0.01 * FAMAS_t$
  - c. Monto total a distribuir con base en el Índice de Desempeño en el año 2019 (MID) =  $0.03 * FAMAS_t$
- 4) Se hace la asignación de los recursos a cada uno de los Estados en función del porcentaje de recursos captados en 2019; del peso de su población en situación de pobreza con carencia alimentaria para 2018; y de su desempeño registrado en 2019.

Por tanto:

$$FAMAS_{i,t} = \alpha_i MH + \beta_i MPCA + \gamma_i MID$$

Donde:

$\alpha$ : Porcentaje de recursos asignados al Estado “i” respecto del total nacional del FAM AS en el año anterior.

$\beta$ : Valor estatal del índice de pobreza con carencia alimentaria del Estado *i*.

$\gamma_i$ : Índice de Desempeño (ID) del Estado *i*.

*MH*: Monto total de recursos a distribuir en función del presupuesto recibido en el periodo anterior.

*MPCA*: Monto total de recursos a distribuir con base en el peso de la población en situación de pobreza con carencia alimentaria del Estado, de acuerdo a los resultados más actuales de pobreza publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

*MID* : Monto total a distribuir con base en el Índice de Desempeño registrado en el periodo *t*.

### **6.2.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAM Componente Asistencia Social**

Son varias las disposiciones aplicables al FAM Componente Asistencia Social de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales (en el caso del FAM Componente Asistencia Social no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

También existen otros ordenamientos que establecen disposiciones aplicables al FAM Componente Asistencia Social, para regular su operación que deben observar los entes públicos federales y en su caso, los estatales que sean los encargados de su operación. Por otra parte, existen acuerdos, reglamentos, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano educativo de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FAM Componente Asistencia Social, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales, coordinación fiscal transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.



A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FAM Componente Asistencia Social.

### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley de Asistencia Social.

### **B) Federal**

#### **Leyes**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.

## **Reglamentos y Lineamientos**

- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicados en el DOF.
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, publicados en el DOF.
- AVISO por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal 2019, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de información de las mismas.

### **C) Estatal**

- Constitución Política local
- Leyes y normativa local en materia de Desarrollo Social.
- Leyes y normativa local en materia de obra pública; adquisiciones, arrendamientos y servicios; planeación; presupuesto, contabilidad y gasto público; equilibrio ecológico y protección al ambiente; cláusulas de los contratos, entre otros.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.

### **6.2.3. Destino del FAM Componente Asistencia Social**

El 46% del total del FAM, se dedica al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social.



Asistencia Social: otorgamiento de desayunos escolares calientes y fríos; apoyos alimentarios consistentes en despensas, alimentación en albergues, casas hogar, y utensilios para la preparación y consumo de alimentos.

#### **6.2.4. Operación del FAM Componente Asistencia Social**

De acuerdo con el apartado 6.2.2. de este documento, son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FAM Componente Asistencia Social. A continuación, se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), Ley de Asistencia Social (LAS) así como cuatro actores: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación.

La operación del FAM Componente Asistencia Social comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

##### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FAM Componente Asistencia Social. En esta fase previa al ejercicio

fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Salud es la dependencia federal coordinadora del FAM Componente Asistencia Social, que al integrar los programas presupuestarios del FAM Componente Asistencia Social con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye el programa presupuestario del FAM Asistencia Social (clave I006).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FAM Componente Asistencia Social.

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

Para organizar la operación, ésta se ha dividido en tres partes, en las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de obras, y
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.



## **Etapa 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria, está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal, como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio. Para empezar, la LCF establece los porcentajes del FAM para las entidades federativas (artículos 39 y 41). El monto de estos porcentajes se obtiene anualmente en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, antes de iniciar dicho ejercicio fiscal.

En esta primera etapa, la SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. De manera simultánea la Secretaría de Salud emite el aviso por el cual da a conocer a los estados las fórmulas y distribución del FAM Componente Asistencia Social.

Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo éste el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Asimismo, la entidad y el municipio o demarcación territorial correspondiente, incorpora a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo de las dependencias correspondientes, en este caso los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

## **Etapa 2. Planeación, ejecución de obras y proyectos**

La segunda etapa, Planeación, ejecución de obras, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FAM Componente Asistencia Social y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.



En esta etapa, los SEDIF elaboran, antes del 31 de enero del año en curso, el Proyecto Estatal Anual (PEA). Este PEA deberá plasmar las acciones que llevará a cabo el SEDIF durante el ejercicio subsecuente, de acuerdo con su problemática alimentaria, y su capacidad de dar respuesta a la misma entre la población vulnerable. Los proyectos serán analizados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) después de haber hecho los comentarios pertinentes.

Los proyectos deberán apegarse a la normatividad táctica vigente emitida por el SNDIF. Además, los proyectos se llevarán a cabo a partir de la información disponible vigente en el Programa Nacional de Asistencia Social, en el cual se plasma el diagnóstico y análisis de la situación actual del estado en materia de salud y nutrición. Este programa es generado por el SNDIF después de recaudar información específica proveniente de los SEDIF.

Con base en lo anterior, una vez que se tiene la autorización de la obra, se inicia la ejecución de las mismas por parte de los SEDIF. Además, es importante mencionar que se debe promover la participación de los sectores sociales con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de servicios de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables.

### **Etapa 3. Seguimiento y control**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando los SEDIF comunican por medio del Informe Parcial de Cumplimiento del PEA (IPPEA) sobre el avance y desempeño de sus programas al SNDIF. Posteriormente, cada entidad federativa integra y envía a la SHCP la información por



medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Una vez que la SHCP recauda la evaluación y avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FAM Componente Asistencia Social. Al mismo tiempo se compartirá con la población la información referente a los recursos y su aplicación.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.

### **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FAM Componente Asistencia Social, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública Federal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FAM Componente Asistencia Social. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FAM Componente Asistencia Social.

### **6.2.5. Obligaciones del FAM Componente Asistencia Social en materia de transparencia y rendición de cuentas**

En materia de transparencia, tanto la entidad federativa como los SEDIF, tendrán que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Esto está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y SEP, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado, esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los artículos 71, 72 y 81 de la LGCG; 19-X de la LGIFE; 23-VII y 23V-III del reglamento de la LGIFE; 85-II de la LFPRH; y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

La fiscalización del FAM Componente Asistencia Social se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada Entidad Federativa, mismos que tienen que celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FAM tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60; y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRCF; además del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).



Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que, de no hacerlo así, se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se muestran de manera general las acciones y documentos necesarios para cumplir con las obligaciones del FAM Componente Asistencia Social. Esta información esta seccionada con base a las acciones que realiza cada nivel de gobierno durante el ejercicio fiscal.

**Obligaciones de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización del FAM Componente Asistencia Social por Orden de Gobierno (antes, inicio, durante, final y posteriores al cierre del ejercicio fiscal)**

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Federal	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP regula el sistema de CUT (Antes).</li><li>» Programa Nacional de Asistencia Social y Normas (Antes).</li><li>» PEF (Inicio).</li><li>» SHCP emite calendario de distribución (Inicio)</li><li>» Emite recomendaciones a los SEDIF (inicio).</li><li>» Celebra convenios para el intercambio de información (Final).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP recibe los informes y evaluaciones a través del SRFT y del SFU (Durante).</li><li>» SHCP envía las evaluaciones nacionales e informes del FAM al Congreso de la Unión. (Posteriores al cierre del ejercicio).</li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP efectúa los pagos a los estados (Inicio).</li><li>» Cuenta Pública Federal (Final)</li></ul>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li><li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li></ul>		

Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li> <li>» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes).</li> <li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Administración de los recursos transferidos (Durante)</li> <li>» Informes trimestrales sobre los recursos a la Secretaría de hacienda (Durante).</li> <li>» Informar a la población de la información financiera y avances de obras (Durante y al final).</li> <li>» Reintegrar a la TESOFE los recursos sobrantes en caso de no concluir la obra (Final).</li> <li>» Cuenta Pública Estatal (Final).</li> </ul>	
SEDIF	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Proyecto Estatal Anual (Inicio).</li> <li>» Proporciona información al SNDIF (Durante).</li> <li>» Monto de la inversión asignada en cuentas públicas (Durante).</li> <li>» Informe Parcial de Cumplimiento del PEA (Durante).</li> <li>» Informar a la población la información financiera y avances de programas (Final).</li> <li>» Cuenta Pública del Ente Público (Final)</li> </ul>	

***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FAM Componente Asistencia Social***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.



En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FAM Componente Asistencia Social, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscaliza a las entidades federativas en cuanto al programa presupuestario FAM Asistencia Social, de la cual la SHCP y Secretaría de Salud son las encargadas de la operación de este recurso a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente y la Secretaría de Salud de cada entidad.

A continuación, se presentan los procedimientos de las auditorías a los municipios y demarcaciones territoriales mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FAM Componente Asistencia Social. (ASF, 2018 e).

- **Control interno**

La ASF verifica, mediante la aplicación del Marco Integrado de Control Interno (MICI), la existencia de controles internos suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.

- **Transferencia de recursos y rendimientos financieros**

La ASF verifica que la entidad federativa contó únicamente con una cuenta bancaria para el fondo, la cual será una cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos del fondo y

sus rendimientos financieros, en la que no se podrán incorporar remanentes de otros ejercicios ni aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

También se verifica que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del fondo, de acuerdo con la distribución y calendarización publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Asimismo, se verifica que las entidades federativas transfirieron los recursos a las instituciones operadoras del fondo de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establecen en las disposiciones aplicables. Por otro lado, se comprueba que no se transfirieron recursos entre los fondos y hacia cuentas en las que se disponga de otro tipo de recursos por las entidades federativas.

- ***Registro e información financiera***

Con este procedimiento se verifica que la Secretaría de Finanzas o su equivalente y, en su caso, las instancias operadoras del fondo, realizaron registros contables y presupuestarios del ingreso de los recursos del FAM y de los rendimientos financieros generados.

También se comprueba la existencia de registros específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, que la documentación original, que justifique y compruebe el gasto incurrido, cumpla con las disposiciones fiscales y que fue con la leyenda “Operado” o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo; asimismo, verificar de acuerdo con la normativa, el registro contable, presupuestal y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos del fondo.

- ***Destino y ejercicio de los recursos***

La ASF verifica que los recursos del FAM y sus rendimientos financieros generados se destinaron exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación



básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel y se sujetaron al principio de anualidad.

- ***Transparencia del ejercicio de los recursos***

La ASF verifica el cumplimiento en la entrega de la información trimestral remitida a la SHCP, presentación pormenorizada, difusión, calidad y congruencia.

- ***Adquisiciones, arrendamientos y servicios***

La ASF verifica que las instancias operadoras del fondo cuentan con un Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, donde se identifiquen los proyectos y programas de operación a financiarse con los recursos del FAM y se encuentren debidamente autorizados por la entidad facultada. También se verifica que en las instancias operadoras del fondo, las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cumplieron con los procedimientos correspondientes a las modalidades de adjudicación de acuerdo con los rangos establecidos en la legislación estatal.

Así también se verifica que las contrataciones de Adquisiciones, estén amparadas en un contrato debidamente formalizado y que la persona física o moral garantice, en su caso el o los anticipos que reciba y se haya otorgado la garantía de cumplimiento del contrato. Asimismo, que los proveedores y prestadores de servicio contratados por las instancias ejecutoras cumplieron con las condiciones contractuales y en caso de incumplimiento se aplicaron las penas convencionales y sanciones respectivas. También se realizan visitas físicas para verificar el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.

- ***Eficacia en el cumplimiento del programa de inversión y en las metas del FAM***

Con este procedimiento la ASF comprueba que la entidad federativa ejerció con eficacia y oportunidad los recursos del FAM, en asistencia social y programas alimentarios, financiados con recursos del fondo. Asimismo, se verifica el cumplimiento del programa de inversión del fondo y las metas establecidas en los programas.



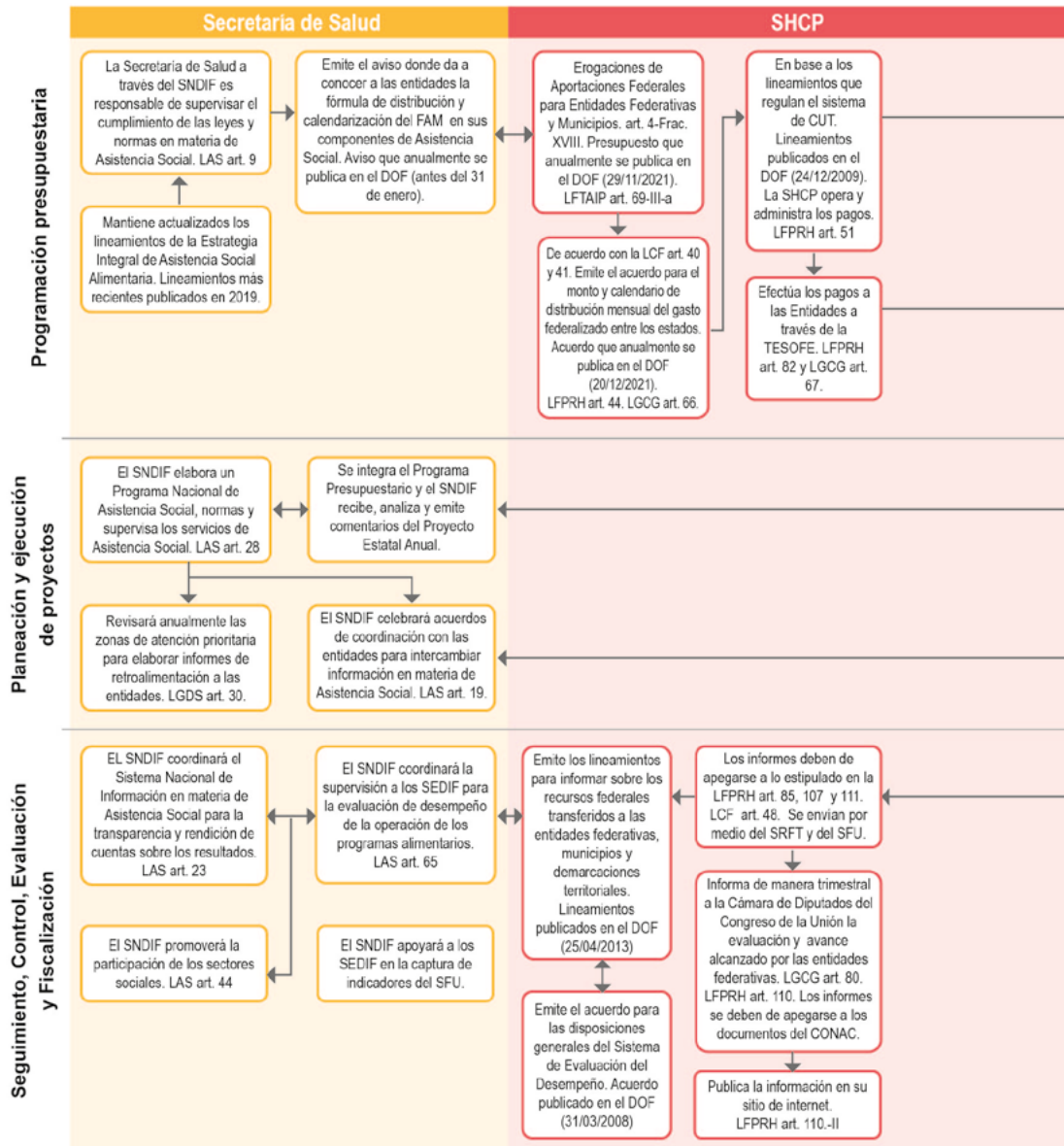
- **Cumplimiento de metas y objetivos**

Ahora bien, conforme el procedimiento establecido por la ASF, se corrobora el cumplimiento de objetivos de los recursos del FAM (Asistencia Social). Asimismo, se verifica si se realizó una evaluación del fondo con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias independientes a los ejecutores del gasto, que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la normativa.

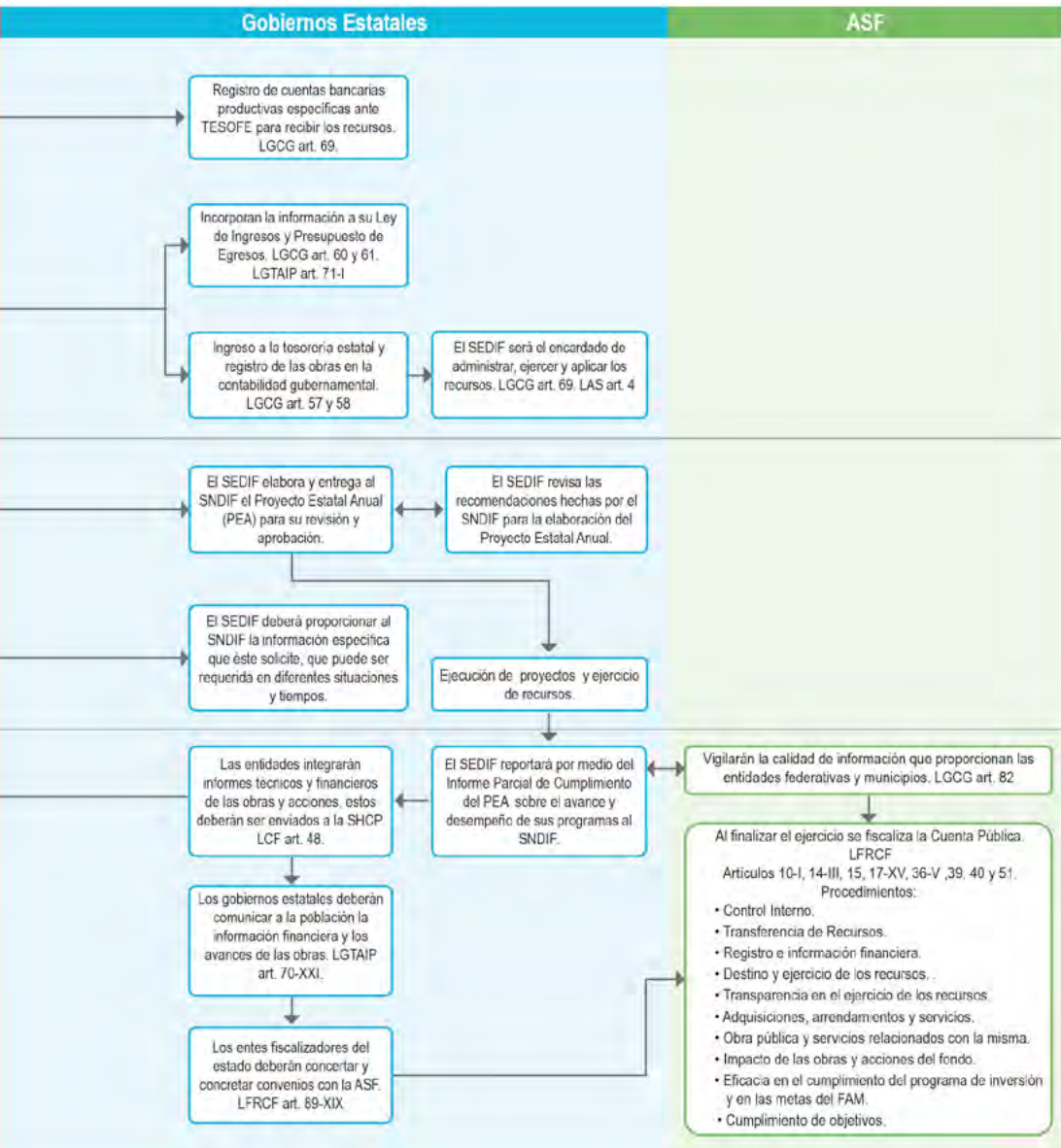




## Esquema General de Operación del FAM Componente Asistencia Social



## Esquema General de Operación del FAM Componente Asistencia Social



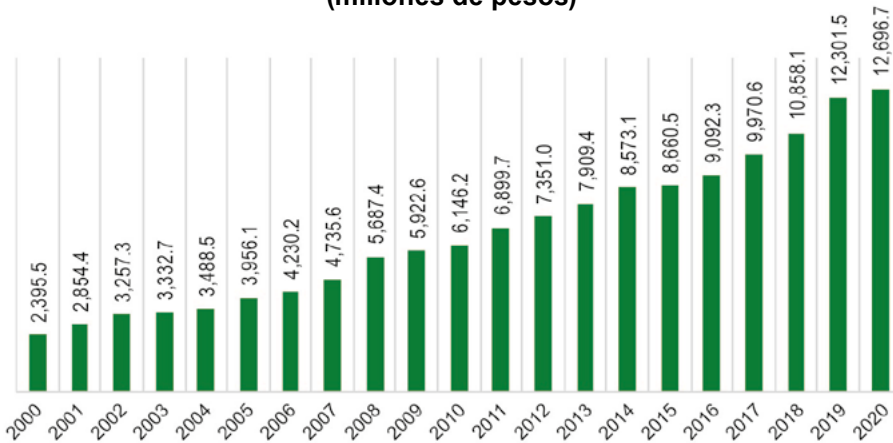
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley General de Infraestructura Física Educativa (LAS) Ley de Asistencia Social.



## 6.2.6. Evolución de los recursos asignados al FAM Componente Asistencia Social

Del año 2000 al 2020, los recursos destinados al FAM componente Asistencia Social aumentaron en términos nominales, iniciando con 2,395.5 millones de pesos en el año 2000 hasta alcanzar 12,696.7 millones de pesos en el año más reciente del periodo en mención. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 6.2.1.

**Gráfica 6.2.1. Evolución del FAM componente Asistencia Social  
2000 a 2020  
(millones de pesos)**

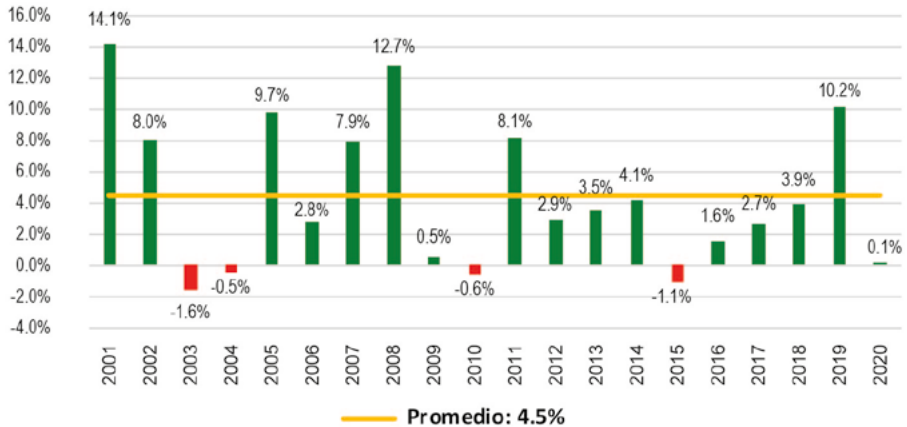


**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales del FAM Componente Asistencia Social, el periodo comprendido entre 2001 y 2020 registró un crecimiento de 4.5% en su tasa promedio anual. En los diferentes años podemos ver que la tasa de crecimiento real anual más alta se presentó en el 2001 con 14.1%. Por otro lado, los demás crecimientos no han sido iguales de significativos, teniendo incluso años con valores negativos. Para el mismo periodo los crecimientos más bajos se registraron en 2003, 2004, 2010 y 2015 con números negativos de -1.6%, -0.5%, -0.6% y -1.1% respectivamente.

Estas caídas se compensaron con el aumento de los años posteriores.  
(Ver Gráfica 6.2.2).

**Gráfica 6.2.2. Tasa de crecimiento anual del FAM componente Asistencia Social en términos reales 2001 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

### 6.3 FAM Componente Infraestructura Educativa

En este apartado, se presentan aspectos básicos que conviene tener a la mano para la operación del FAM Infraestructura Educativa, como son: su mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización; y al final del apartado se presenta una gráfica con la evolución de los recursos de este fondo.

Por su naturaleza el FAM es ejercido directamente por los Organismos responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE) en las entidades federativas bajo la supervisión de la autoridad educativa estatal.



### 6.3.1. Distribución del FAM Componente Infraestructura Educativa

Una vez que se determina el monto para la Infraestructura Educativa que corresponde al 54% del total del FAM, según el artículo 40 de la LCF, se distribuye entre los estados mediante las fórmulas que aparecen en el aviso por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal correspondiente, de los recursos que pertenecen al FAM Componente Infraestructura Educativa.

A continuación, se presentan las fórmulas referidas de forma textual.

#### ***Infraestructura Educativa Básica***

A partir del recurso autorizado al FAM en su componente de Infraestructura Educativa Básica, éste se subdivide en dos valores: el valor base (recurso autorizado en el ejercicio fiscal anterior) y el valor incremento presupuestal (diferencia entre el recurso autorizado en el ejercicio fiscal anterior y el recurso autorizado en el ejercicio fiscal en curso); estos dos valores son distribuidos para cada estado de la siguiente manera:

El valor base se distribuye mediante la ponderación de los coeficientes de matrícula, de inasistencia escolar, de crecimiento de la población en edad escolar y del índice de marginación; y el valor incremento presupuestal se distribuye de acuerdo con el coeficiente de migración interestatal.

I. La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$y_{it} = y_{t-1} \left[ \left( \alpha \frac{m_i}{m} \right) + \left( \beta \frac{re_i}{re} \right) + \left( \chi \frac{p_i}{p} \right) + \left( \delta \frac{im_i}{\sum_{i=1}^{32} im_i} \right) \right] + z_i \left[ \frac{mi_i}{\sum_{i=1}^{32} mi_i} \right]$$

Donde los ponderadores cumplen:

$$\alpha + \beta + \chi + \delta = 1, \alpha = 0.425, \beta = 0.25, \chi = 0.075, \delta = 0.25$$

Donde:

$y_{it}$  Recurso distribuido en el estado  $i$ , en el periodo  $t$  (año en curso).

$y_{t-1}$  Valor base (gasto en infraestructura para educación básica, año anterior).

$m_i$  Matrícula pública de educación básica y educación especial del estado  $i$ .

$m$  Matrícula pública de educación básica y educación especial a nivel nacional (considerando a la Ciudad de México).

$\frac{m_i}{m}$  Coeficiente de Matrícula.

$re_i$  Población de 6 a 14 años de edad que no asiste a la escuela del estado  $i$ .

$re$  Población de 6 a 14 años de edad que no asiste a la escuela a nivel nacional (considerando a la Ciudad de México).

$\frac{re_i}{re}$  Coeficiente de Inasistencia Escolar.

$p_i$  Crecimiento de la población 5 a 14 años de edad del estado  $i$ .

$p$  Crecimiento de la población 5 a 14 años de edad nacional (considerando a la Ciudad de México).

$\frac{p_i}{p}$  Coeficiente de Crecimiento Poblacional.

$im_i$  Índice de Marginación del estado  $i$ .

$\frac{im_i}{\sum_{i=i}^{32} im_i}$  Coeficiente de marginación.

$Z_t$  Valor incremento presupuestal en el periodo  $t$ .

$mi_i$  Índice de Migración Interestatal de 3 a 15 años de edad del estado  $i$ .

$\frac{mi_i}{\sum_{i=i}^{32} mi_i}$  Coeficiente de Migración.

$\alpha, \beta, \chi, \delta$  Ponderadores de Matrícula, Inasistencia Escolar, Crecimiento Poblacional y Grado de Marginación respetivamente.



II. Los parámetros de cálculo son los siguientes:

**Cálculo de coeficientes:**

**Coeficiente de Matrícula:** Se divide la matrícula pública de cada estado en educación básica y educación especial entre la suma de las matrículas de todas las entidades federativas (incluyendo a la CDMX).

**Coeficiente de Inasistencia Escolar:** Se divide la población que no asiste a la escuela de cada estado entre el total de la población que no asiste a la escuela (incluyendo a la CDMX).

**Coeficiente de Crecimiento Poblacional:** Se divide el incremento de población de 5 a 14 años de edad entre los años 2018 y 2019 de cada estado entre la suma del incremento de población nacional para este mismo rango de edad (la sumatoria nacional no contabiliza a los estados que tuvieron un decremento en su población).

**Coeficiente de Grado de Marginación:** Se normaliza la serie del índice de marginación tomando el valor mínimo de ellos (incluyendo a la CDMX). Posteriormente se divide este nuevo valor para cada estado entre la suma de todos los estados.

**Coeficiente de Migración:** Se obtiene por cada uno de los estados (incluyendo a la CDMX), la diferencia entre la población inmigrante y la emigrante interestatal. Posteriormente se normaliza la serie utilizando un factor del 1.1 del valor máximo de las diferencias. Se divide este nuevo valor para cada entidad federativa entre la suma de todos los estados (incluyendo a la CDMX).

**Ponderadores para los coeficientes del valor base:**

Matrícula	42.5%
Inasistencia escolar	25.0%
Crecimiento Poblacional	7.5%
Grado de Marginación	25.0%
Total	100.0%



**Conceptos:**

Matrícula es el conjunto de alumnos inscritos en un ciclo escolar, en una institución o plantel educativo público.

La inasistencia escolar se refiere a la población de 6 a 14 años de edad que no asiste a la escuela según la Encuesta Intercensal 2015.

Crecimiento de la población de 5 a 14 años de edad, es el incremento de habitantes en ese rango de edad en un periodo específico.

Grado de marginación es el nivel en que la población no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

Migración interestatal es la diferencia entre inmigrantes y emigrantes interestatales.

***Infraestructura Educativa Media Superior***

La distribución de recursos del FAM en su componente de Infraestructura Educativa Media Superior se realiza conforme a las cifras de matrícula escolar, aunada a la matrícula proveniente de la opción virtual de educación media superior de sostenimiento estatal (servicios y organismos de los 31 estados, servicios y organismos de la Ciudad de México, así como aquéllos prestados por las universidades públicas autónomas estatales), al inicio de cursos del último ciclo escolar registrado 2018-2019, conforme a la aplicación de la siguiente fórmula:

$$DFAM_j^{2020} = M^{2020} * DMEMS_j^{2018-2019}$$

Donde:

$DFAM_j^{2020}$  Son los recursos del FAM de infraestructura educativa que le corresponden a entidad federativa  $j$ .

$M^{2020}$  Es el monto correspondiente a la infraestructura Educativa Media Superior del año en curso.

$DMEMS_j^{2018-2019}$  Es la distribución relativa de la matrícula de educación media superior, al inicio de curso del ciclo lectivo 2018-2019 de la entidad federativa  $j$ .



Este último indicador se obtiene de la siguiente forma:

$$DMEMS_j^{2018-2019} = \frac{MEMS_j^{2018-2019}}{\sum_{j=1}^{32} MEMS_j^{2018-2019}}$$

$MEMS_j^{2018-2019}$  Es la matrícula de educación media superior, al inicio de cursos del ciclo lectivo 2018-2019 de la entidad federativa  $j$ .

### **Infraestructura Educativa Superior**

La distribución de recursos del FAM en su componente de Infraestructura Educativa Superior se realizó en 2020 de acuerdo con el cuadro de proporciones siguiente:

**Cuadro de proporciones**

<b>MONTO FAM 2020 1/</b>	<b>\$4,662,217,413.00</b>
Proporción para UPES, UPEAS y UUII	0.509246
Proporción para Universidades Tecnológicas y Politécnicas	0.366816
Proporción para Institutos Tecnológicos	0.123938
Proporción para UPES y UPEAS con respecto al total para UPES, UPEAS, UUII	0.982036
Proporción para UUII con respecto al total para UPES, UPEAS y UUII	0.017964

1/ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2020.

Además, se firma un convenio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos de las entidades federativas, mediante el cual las entidades comprometieron hasta un 25.0% del total de los recursos del FAM, durante los próximos 25 años, los cuales serán entregados a un Fideicomiso Emisor para la realización de las operaciones derivadas del Programa Escuelas al CIEN. Esto de acuerdo al artículo 52 de la LCF.

*Artículo 52.- Las aportaciones que con cargo a los Fondos de Aportaciones Múltiples y para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, fracciones V y VII, respectivamente, que correspondan a las entidades, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren las entidades federativas con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares respecto de dichos Fondos.*

(LCF, art. 52)

Las entidades convendrán con la Federación los términos y condiciones de dichos esquemas, incluyendo el reconocimiento de la recepción anticipada de recursos correspondientes a dichos Fondos como resultado de los mecanismos referidos, así como su compensación a través del tiempo.

Los recursos netos que se obtengan de los mecanismos antes referidos, únicamente podrán destinarse a infraestructura directamente relacionada con los fines establecidos en los artículos 40 y 45 de esta Ley, en términos de los convenios respectivos.

Para las obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinarse más del 25% de los recursos que anualmente correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones, excepto por lo establecido en el párrafo siguiente.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.



### **6.3.2. Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAM Componente Infraestructura Educativa**

Son varias las disposiciones aplicables al FAM Componente Infraestructura Educativa de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales (en el caso del FAM Componente Infraestructura Educativa no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

También existen otros ordenamientos que establecen disposiciones aplicables al FAM Componente Infraestructura Educativa, para regular su operación que deben observar los entes públicos federales y en su caso, los estatales que sean los encargados de su operación. Por otra parte, existen acuerdos, reglamentos, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano educativo de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FAM Componente Infraestructura Educativa, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FAM Componente Infraestructura Educativa.

#### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

## **B) Federal**

### **Leyes**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.

### **Reglamentos y Lineamientos**

- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicados en el DOF.
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, publicados en el DOF.



- ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la aplicación de los recursos para la conservación y mantenimiento de proyectos de la INFE en el Programa FAM Potenciado.
- ACUERDO por el que se reforman los Lineamientos para el registro de los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para las operaciones derivadas del Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa (Programa Escuelas al CIEN).
- AVISO mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2019, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior.
- Lineamientos para el registro de los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para las operaciones derivadas del Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa (Programa Escuelas al CIEN).

### **C) Estatal**

- Constitución Política Local.
- Leyes y normativa local en materia de Desarrollo Social.
- Leyes y normativa local en materia de obra pública; adquisiciones, arrendamientos y servicios; planeación; presupuesto, contabilidad y gasto público; equilibrio ecológico y protección al ambiente; cláusulas de los contratos, entre otros.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.

### **6.3.3. Destino del FAM Componente Infraestructura Educativa**

El 54% del total del FAM se destina a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

Infraestructura Educativa Básica: Construcción y rehabilitación de aulas, sanitarios, bibliotecas, laboratorios, talleres, áreas deportivas, salones de usos múltiples, patios, áreas administrativas y, en el caso de equipamiento, comprende sillas, bancos, butacas, pizarrones, equipo de cómputo, electrónico, de laboratorio, para talleres, etc.

Infraestructura Educativa Media Superior y Superior en su modalidad universitaria: en obras de consolidación en institutos tecnológicos y en universidades públicas, que incluyen la construcción y rehabilitación de edificios con módulos de aulas, áreas administrativas, laboratorios, obras exteriores y estacionamientos, entre otras obras, y su equipamiento.

### **6.3.4. Operación del FAM Componente Infraestructura Educativa**

De acuerdo con el apartado 6.3.2. de este documento, son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FAM.

A continuación, se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), Ley General de Educación así como cuatro actores: la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación.



La operación del FAM Componente Infraestructura Educativa comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FAM Componente Infraestructura Educativa. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Educación Pública es la dependencia federal coordinadora del FAM Componente Infraestructura Educativa, que al integrar los programas presupuestarios del FAM Componente Infraestructura Educativa con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye los programas presupuestarios del FAM Componente Infraestructura Educativa: FAM Infraestructura Educativa Básica (clave I007) y FAM Infraestructura Media Superior y Superior (clave I008).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FAM Componente Infraestructura Educativa.



## **Actividades durante el ejercicio fiscal**

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de obras, y
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

### **Etapas 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal, como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio. Para empezar, la LCF establece los porcentajes del FAM para las entidades federativas (artículos 39 y 41). El monto de estos porcentajes se obtiene anualmente en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, antes de iniciar dicho ejercicio fiscal.

En esta primera etapa, la SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. De manera simultánea la SEP emite el aviso por el cual da a conocer a los estados las fórmulas y distribución del FAM, en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior.

Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo este el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se



encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Asimismo, la entidad y el municipio o demarcación territorial correspondiente, incorpora a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo de los responsables de cada nivel de gobierno.

## **Etapa 2. Planeación, ejecución de obras y proyectos**

La segunda etapa, Planeación, ejecución de obras, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FAM y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.

En esta etapa el Organismo responsable de la Infraestructura Física Educativa en la entidad federativa y la autoridad educativa estatal emiten su respectivo Programa General de Obras; Programa General de Obra de Educación Básica (PGO-EB), Programa General de Obras de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (PGO-UTyP) y Programa General de Obras de Universidades Públicas (PGO-UP). Estos son los documentos rectores mediante los cuales se registran y autorizan las obras a realizar, la meta en infraestructura de cada una de ellas, el monto desglosado en construcción, mantenimiento y equipamiento.

Los programas deberán apegarse a la normatividad técnica vigente emitida por el Instituto de Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). Además, la planeación para el desarrollo de la Infraestructura Física Educativa (INFE) se llevará a cabo a partir de los resultados de los diagnósticos que evalúan y califican el nivel de seguridad, habitabilidad y pertinencia que presenta la INFE en cada plantel educativo. Estos Diagnósticos pueden ser consultados por los Organismo responsable de la INFE por medio del Sistema de Información que opera el INIFED.

Con base en lo anterior, una vez que se tiene el número de autorización de la obra, se inicia la ejecución de las mismas por parte

de las Organismos responsables de la INFE. Además, es importante mencionar que se debe promover la participación de los sectores sociales en la planeación, construcción y mantenimiento de los planteles educativos, con el fin de optimizar y elevar la calidad de la INFE.

### **Etapa 3. Seguimiento y control**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando los planteles educativos informan de manera periódica a los Organismos responsables de la INFE sobre las obras que se están realizando con los recursos del FAM. Posteriormente, los Organismos deberán integrar informes técnicos y financieros de los proyectos, estos deberán ser envidados al INIFED. Además, como todos los fondos, cada entidad federativa integra y envía a la SHCP la información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Una vez que la SHCP recauda la evaluación y avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FAM. Al mismo tiempo se compartirá con la población la información referente a los recursos y su ejecución.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.



## **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FAM Componente Infraestructura Educativa, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública Federal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FAM. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FAM Componente Infraestructura Educativa.

### **6.3.5. Obligaciones del FAM Componente Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior en materia de transparencia y rendición de cuentas**

En materia de transparencia, tanto la entidad federativa como los Organismos responsables de la INFA, tendrán que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Lo anterior está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y SEP, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado, esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los Artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

La fiscalización del FAM se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada Entidad Federativa, mismos que tienen que celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FAM tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60; los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRCF; además del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que de no hacerlo así se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se muestran de manera general las acciones y documentos necesarios para cumplir con las obligaciones del FAM Componente Infraestructura Educativa. Esta información esta seccionada con base a las acciones que realiza cada nivel de gobierno durante el ejercicio fiscal.



## Obligaciones de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización del FAM Componente Infraestructura Educativa por Orden de Gobierno (antes, inicio, durante, final y posteriores al cierre del ejercicio fiscal)

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Federal	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP regula el sistema de CUT (Antes).</li><li>» Normas y especificaciones para estudios, proyectos, construcciones e instalaciones (Antes).</li><li>» PEF (Inicio).</li><li>» SHCP emite calendario de distribución (Inicio).</li><li>» Difunde la información de los diagnósticos (inicio).</li><li>» Celebra convenios para el llenado de las Cédulas de Información Técnica (Final).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP recibe los informes y evaluaciones a través del SRFT y del SFU (Durante).</li><li>» SHCP envía las evaluaciones nacionales e informes del FAM al Congreso de la Unión. (Posteriores al cierre del ejercicio).</li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP efectúa los pagos a los estados (Inicio).</li><li>» Cuenta Pública Federal (Final).</li></ul>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li><li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li></ul>		
Estatad	<ul style="list-style-type: none"><li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li><li>» Notificación de la apertura de las cuentas bancarias (Antes).</li><li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li></ul>		

	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Administración de los recursos transferidos(Durante).</li> <li>» Informes trimestrales sobre los recursos a la Secretaría de Hacienda (Durante).</li> <li>» Informar a la población de la información financiera y avances de obras (Durante y al final).</li> <li>» Reintegrar a la TESOFE los recursos sobrantes en caso de no concluir la obra (Final).</li> <li>» Cuenta Pública Estatal (Final).</li> </ul>
<p>Organismo responsable de la INFE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Programa General de Obras (Inicio).</li> <li>» Publicación de proyectos en las páginas de internet (Durante).</li> <li>» Monto de la inversión asignada en cuentas públicas (Durante).</li> <li>» Informes trimestrales de los proyectos a las entidades (Durante).</li> <li>» Informar a la población la conclusión (Final).</li> <li>» Acta de entrega-recepción de la obra terminada (Final).</li> <li>» Cuenta Pública del Ente Público (Final)</li> </ul>

***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FAM Componente Infraestructura Educativa***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones,



promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, y que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FAM Componente Infraestructura Educativa, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, audita a las entidades federativas en cuanto los programas presupuestarios FAM Infraestructura Educativa Básica y FAM Infraestructura Media Superior y Superior, de las cuales la SHCP y SEP son las encargadas de la operación de este recurso a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente y la secretaría de educación de cada entidad.

A continuación, se presentan los procedimientos de las auditorías a las entidades federativas mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FAM Componente Infraestructura Educativa. (ASF, 2018 e).

- **Control interno**

La ASF verifica, mediante la aplicación del Marco Integrado de Control Interno (MICI), emitido por la propia ASF, la existencia de controles internos suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.

- **Transferencia de recursos y rendimientos financieros**

La ASF verifica que la entidad federativa contó únicamente con una cuenta bancaria para el fondo, la cual será una cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos del fondo y sus rendimientos financieros, en la que no se podrán incorporar



remanentes de otros ejercicios ni aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

También se verifica que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del fondo, de acuerdo con la distribución y calendarización publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Asimismo, se verifica que las entidades federativas transfirieron los recursos a las instituciones operadoras del fondo de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establecen en las disposiciones aplicables. Así también se comprueba que no se transfirieron recursos entre los fondos y hacia cuentas en las que se disponga de otro tipo de recursos por las entidades federativas.

- ***Registro e información financiera***

Con este procedimiento la ASF verifica que la Secretaría de Finanzas o su equivalente y, en su caso, las instancias operadoras del fondo, realizaron registros contables y presupuestarios del ingreso de los recursos del FAM y de los rendimientos financieros generados.

También se comprueba la existencia de registros específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, que la documentación original, que justifique y compruebe el gasto incurrido, cumpla con las disposiciones fiscales y que fue con la leyenda “Operado” o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo; asimismo, verificar de acuerdo con la normativa, el registro contable, presupuestal y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos del fondo.

- ***Destino y ejercicio de los recursos***

En este procedimiento la ASF verifica que los recursos del FAM Componente Infraestructura Educativa y sus rendimientos financieros generados se destinaron exclusivamente a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel y se sujetaron al principio de anualidad.



- **Transparencia del ejercicio de los recursos**

Con este procedimiento la ASF verifica el cumplimiento en la entrega de la información trimestral remitida a la SHCP, presentación pormenorizada, difusión, calidad y congruencia.

- **Adquisiciones, arrendamientos y servicios**

Con este procedimiento, la ASF verifica que las instancias operadoras del fondo cuentan con un Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, donde se identifiquen los proyectos y programas de operación a financiarse con los recursos del FAM Componente Infraestructura Educativa y se encuentran debidamente autorizados por la entidad facultada. También se verifica que en las instancias operadoras del fondo, las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cumplieron con los procedimientos correspondientes a las modalidades de adjudicación de acuerdo con los rangos establecidos en la legislación estatal.

Otra cuestión que se verifica es que las contrataciones de Adquisiciones, estén amparadas en un contrato debidamente formalizado y que la persona física o moral garantice, en su caso el o los anticipos que reciba y se haya otorgado la garantía de cumplimiento del contrato. Asimismo, que los proveedores y prestadores de servicio contratados por las instancias ejecutoras cumplieron con las condiciones contractuales y en caso de incumplimiento se aplicaron las penas convencionales y sanciones respectivas.

- **Obra pública y servicios relacionados con la misma.**

La ASF verifica que, en el Programa Anual de Obras Públicas, se identifiquen los proyectos de infraestructura educativa básica y superior a financiarse con los recursos del FAM Componente Infraestructura Educativa, y que fueron debidamente autorizados por la entidad facultada.

También se constata que la obra pública ejecutada y el equipamiento hayan cumplido con las modalidades de adjudicación consideradas en la legislación local en infraestructura educativa básica media superior

y superior, a fin de garantizar las mejores condiciones para el estado. Asimismo, se verifica que las contrataciones de obra pública, así como el equipamiento, estén amparados en un contrato debidamente formalizado y que la persona física o moral garantice, en su caso, el o los anticipos que reciba y el cumplimiento de las condiciones pactadas de conformidad con la normativa aplicable.

Así también se verifica que las obras públicas de infraestructura educativa básica, media superior y superior en su modalidad universitaria se ejecutaron de acuerdo con el plazo y monto pactados y, en caso de modificaciones, éstas se encuentren debidamente justificadas con oficios y notas de bitácora de obra, y se hayan formalizado mediante los convenios respectivos, y en su caso revisar la aplicación de penas convencionales y sanciones correspondientes por incumplimiento. También hay que revisar que las obras públicas se encuentren recepcionadas de acuerdo con la normativa local. En el caso de equipamiento, se verificarla aplicación de penas convencionales y sanciones correspondientes por incumplimiento.

Otra cuestión a comprobar es en torno a los pagos y estimaciones: los pagos realizados se soporten con las estimaciones respectivas, los conceptos de obra con los números generadores y precios unitarios, mientras que los conceptos extraordinarios y volúmenes excedentes se justificaron y autorizaron, y que el anticipo se amortizó en las estimaciones.

También se verifica mediante la visita de inspección física, la volumetría de los conceptos de obra seleccionados para determinar si corresponden a las estimaciones pagadas; asimismo, se revisa que las obras de infraestructura educativa básica, media superior y superior en su modalidad universitaria se ejecutaron de acuerdo con las especificaciones del proyecto y éstas se encuentran operando y en su caso, la existencia de los bienes adquiridos (Equipamiento).



- ***Impacto de las obras y acciones del fondo***

La ASF evalúa el impacto de los recursos y acciones del fondo en el mejoramiento de las condiciones del bienestar de la población objetivo (Infraestructura). También se evalúa el impacto de los recursos, obras y acciones del fondo en el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura educativa básica, media superior y superior en su modalidad universitaria. Asimismo, se evalúa el impacto de los recursos, obras y acciones del fondo en la atención a la población estudiantil.

- ***Eficacia en el cumplimiento del programa de inversión y en las metas del FAM Componente Infraestructura Educativa***

La ASF comprueba que la entidad federativa ejerció con eficacia y oportunidad los recursos del FAM Componente Infraestructura Educativa, en la construcción, equipamiento y rehabilitación de Infraestructura educativa básica, financiado con recursos del fondo. Asimismo, se verifica el cumplimiento del programa de inversión del fondo y las metas establecidas en las obras y acciones.

También se comprueba que la entidad federativa ejerció con eficacia y oportunidad los recursos del FAM, en la construcción, equipamiento y rehabilitación de Infraestructura educativa media superior, financiado con recursos del fondo. Asimismo, se verifica el cumplimiento del programa de inversión del fondo y las metas establecidas en las obras y acciones.

Asimismo, se comprueba que la entidad federativa ejerció con eficacia y oportunidad los recursos del FAM, en la construcción, equipamiento y rehabilitación de Infraestructura educativa superior en su modalidad universitaria, financiado con recursos del fondo. También se verifica el cumplimiento del programa de inversión del fondo y las metas establecidas en las obras y acciones. Otra cuestión es la evaluación de la eficacia en la aplicación en los recursos del FAM en Infraestructura Educativa.

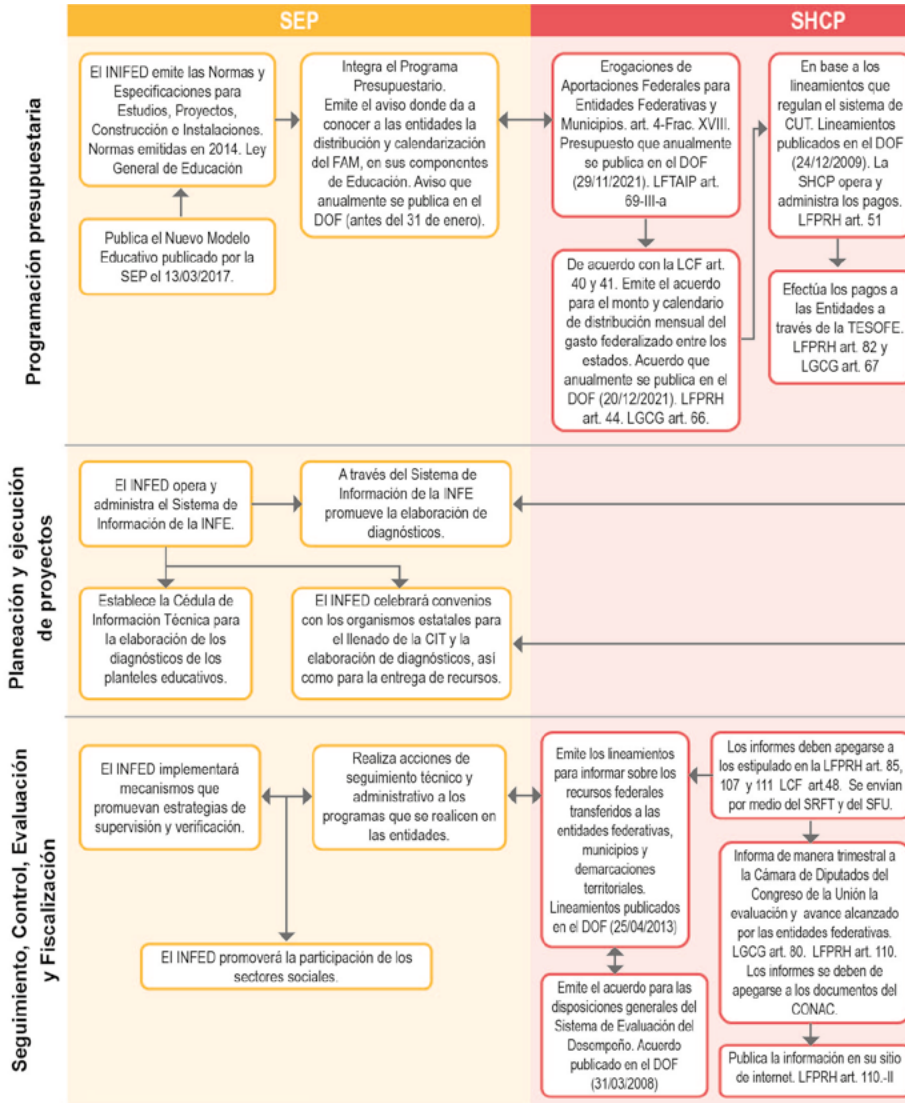
- **Cumplimiento de metas y objetivos**

Por último, conforme el procedimiento establecido por la ASF, se corrobora el cumplimiento de objetivos de los recursos del Fondo (Infraestructura educativa básica, media superior y superior en su modalidad universitaria). Se verifica si se realizó una evaluación del fondo con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias independientes a los ejecutores del gasto, que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la normativa.

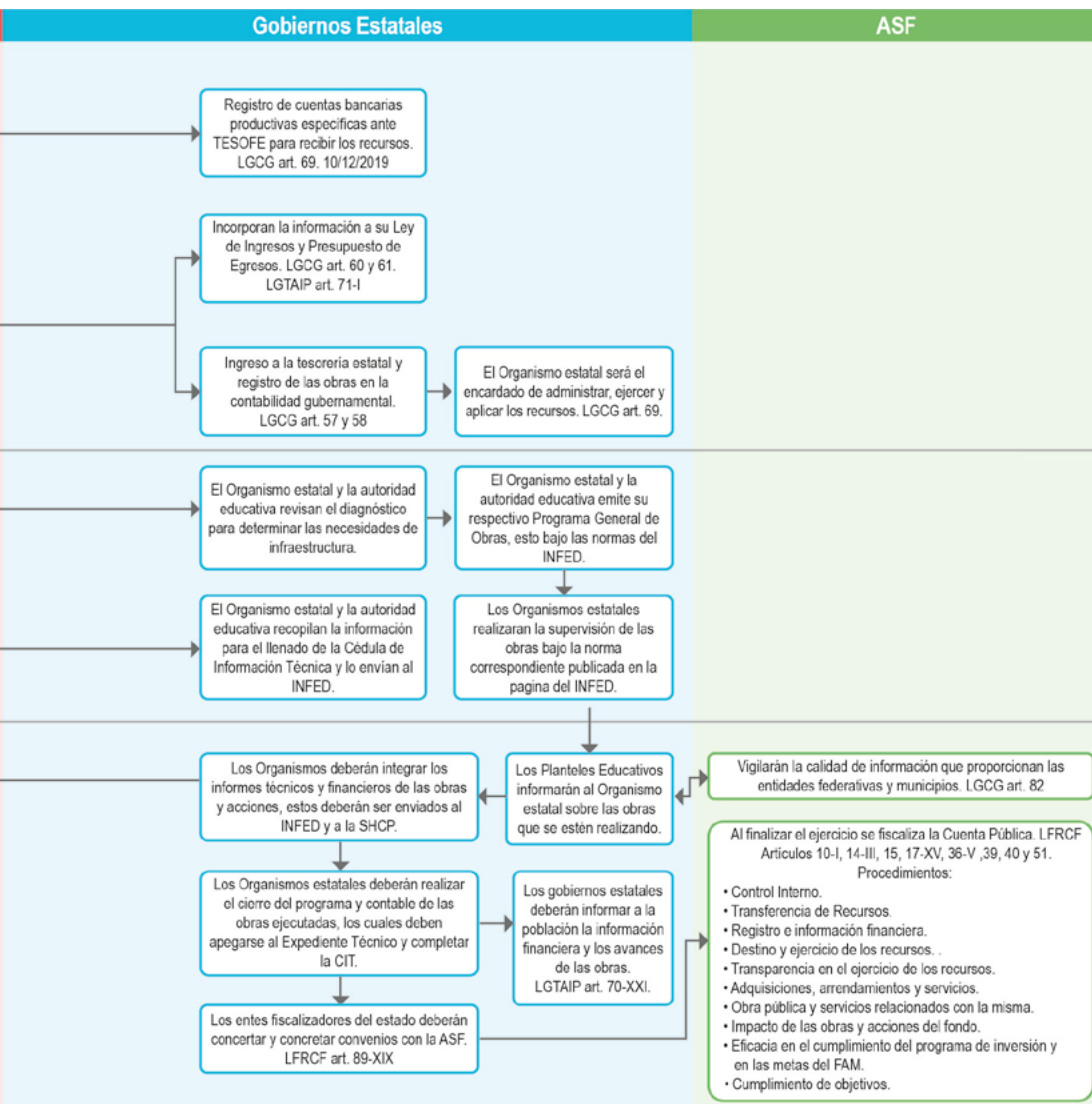




## Esquema General de Operación del FAM Componente Infraestructura Educativa



## Esquema General de Operación del FAM Componente Infraestructura Educativa



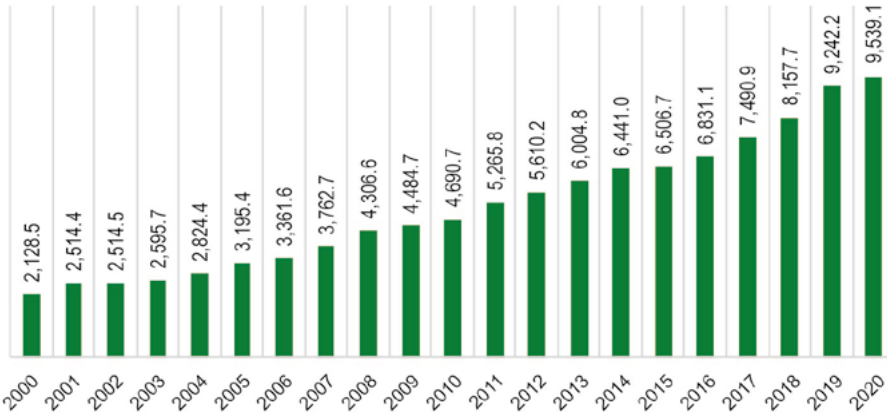
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley General de Educación así como diversas disposiciones normativas aplicables al FAM Componente Infraestructura Educativa.



### 6.3.6. Evolución de los recursos asignados al FAM Componente Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior

Del año 2000 al 2020, los recursos destinados FAM Componente Infraestructura Educativa Básica aumentaron en términos nominales, iniciando con 2,128.5 millones de pesos en el año 2000 y alcanzando 9,539.1 millones de pesos en 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 6.3.1.

**Gráfica 6.3.1. Evolución del FAM Infraestructura Educativa Básica,  
2000 a 2020  
(millones de pesos)**

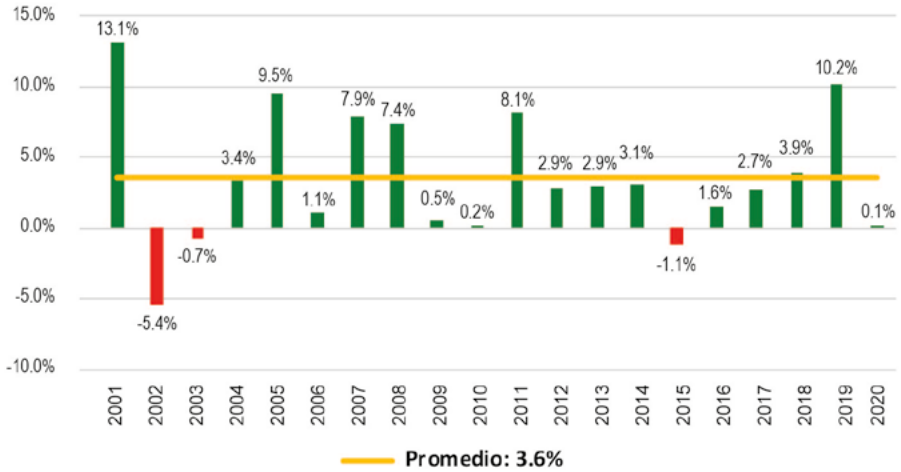


**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Al considerar la evolución de las transferencias al FAM Componente Infraestructura Educativa Básica desde la tasa de crecimiento anual en términos reales, del periodo 2001 a 2020 se presentó en promedio una tasa de crecimiento real de 3.6%. El mayor crecimiento se registró en el año 2001 con un aumento de 13.1%. En este periodo se presentaron decrecimientos en los años 2002, 2003 y 2015 con valores negativos de -5.4%, -0.7% y -1.1% respectivamente. (Véase Gráfica 6.3.2).



**Gráfica 6.3.2. Tasa de crecimiento anual del FAM Infraestructura Educativa Básica en términos reales 2001 a 2020**



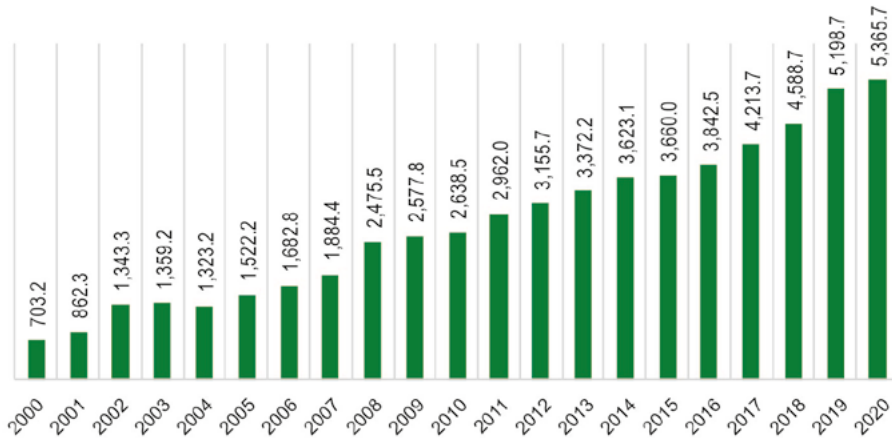
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.





Respecto al FAM Componente Infraestructura Educativa Superior, los recursos aumentaron en términos nominales, iniciando con 703.2 millones de pesos en el año 2000 hasta alcanzar 5,365.7 millones de pesos en el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 6.3.3.

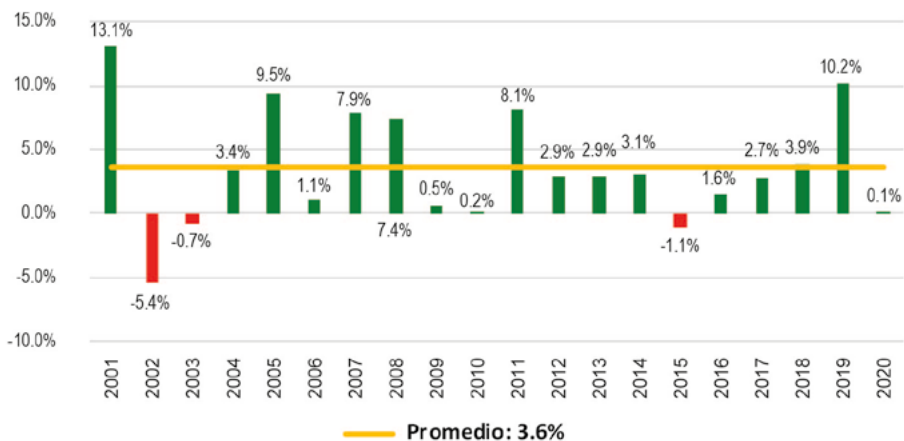
**Gráfica 6.3.3. Evolución del FAM Infraestructura Educativa Superior 2000 a 2020 (millones de pesos)**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales del FAM Componente Infraestructura Educativa Superior, para el periodo comprendido entre 2001 y 2020 la tasa promedio real anual de crecimiento fue de 3.6%. En los diferentes años podemos ver que la tasa de crecimiento real anual más alta se registró en el 2001 con 13.1%. Por otro lado, los demás crecimientos no han sido iguales de significativos, teniendo incluso años con valores negativos. Para el mismo periodo los crecimientos más bajos se registraron en 2002, 2003 y 2015 con números negativos de -5.4%, -0.7% y -1.1% respectivamente. Estas caídas se han logrado compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 6.3.4).

**Gráfica 6.3.4. Tasa de crecimiento anual del FAM Infraestructura Educativa Superior en términos reales 2001 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.





## **7 EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)**

En este capítulo, se presentan aspectos básicos que conviene tener a la mano para la operación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), como son: sus antecedentes, mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Al final se presenta la evolución de los recursos de este fondo.

### **7.1 Antecedentes del FAETA**

El FAETA es uno de los cinco Fondos de Aportaciones Federales creados en 1998, siguiendo los principios del nuevo federalismo y la descentralización establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 (Guízar, 2006, p.26). Junto con el FONE, el FAETA comparte el objetivo de ampliar la cobertura de la educación pública, en este caso, Tecnológica y de Adultos.

La descentralización del gasto federal por medio del FAETA, se derivó de la descentralización a las entidades federativas de los servicios de educación tecnológica proporcionados por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y de la educación para adultos que coordina el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), por lo que para ejercer estos recursos, fue necesario que cada estado firmara dos convenios: de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica; y de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Educación para Adultos del Estado, respectivamente (ASF, 2009 f, V.7.1, p.2).

El primer convenio es el documento jurídico mediante el cual a partir de 1999 fueron transferidos los servicios del Sistema CONALEP, junto con los recursos materiales, financieros y humanos, a 30 entidades federativas. Lo suscribieron las Secretarías de Hacienda y Crédito

Público, Educación Pública, Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), el CONALEP y el gobierno de cada entidad federativa (ASF, 2009 f, Ídem.).

Por otra parte, el segundo convenio, relativo a la descentralización de los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria y educación comunitaria del INEA, junto con los recursos materiales, financieros y humanos, fueron suscritos entre 1999 y 2005 por 28 entidades federativas. De parte del Gobierno Federal, cada convenio fue firmado por las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), el INEA y el gobierno de cada entidad federativa (ASF, 2009 f, Ibídem).

La SEP es la dependencia coordinadora de los recursos del FAETA, una de sus funciones es distribuir entre las entidades federativas los recursos correspondientes a este fondo, en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, los organismos encargados de su funcionamiento, CONALEP e INEA, están coordinados por la SEP.

## **7.2 Distribución del FAETA**

La distribución de los recursos del FAETA se realiza anualmente, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El monto aprobado se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

El artículo 43 de la LCF, señala que, los recursos económicos para el FAETA se determinarán a partir de los registros de planteles, instalaciones educativas y cantidad de personal; también se menciona que se tomarán en cuenta los recursos del FAETA transferidos a las entidades durante el ejercicio anterior; finalmente, dice que para el caso de los servicios de educación para adultos, los recursos y su distribución, se determinará de acuerdo a fórmulas que consideren el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

A continuación, se presenta el artículo referido de forma textual.



*Artículo 43.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:*

*I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;*

*II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:*

*a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,*

*b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y*

*c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales,*

*correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y*

*III.- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas, así como las variables consideradas y la fuente de información correspondiente, a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública, a más tardar el 31 de enero de cada año en el Diario Oficial de la Federación.*

(LCF, art.43)

### **7.3 Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAETA**

Son varias las disposiciones aplicables al FAETA de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales (en el caso del FAETA no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

También existen otros ordenamientos que establecen disposiciones aplicables al FAETA, para regular su operación que deben observar los entes públicos federales y en su caso, los estatales que sean los encargados de su operación. Por otra parte, existen reglamentos, manuales, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta.



A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano educativo de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FAETA, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales en materia de educación, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FAETA.

### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Educación.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### **B) Federal**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.



- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Manual de prestaciones del CONALEP.
- Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas.
- NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación.
- AVISO mediante el cual se dan a conocer las fórmulas, así como las variables consideradas para la distribución de los recursos correspondientes a la prestación de servicios de educación para adultos, previstos en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) para el ejercicio fiscal de 2020.
- Reglas de operación del programa educación para adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2019.
- CONVENIO de Coordinación para la federalización de los servicios de educación profesional técnica que suscriben las secretarías de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

### **C) Estatal**

- Constitución Política Local.
- Leyes y normativa local en materia de Educación.
- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal.



- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica del Estado de \_\_\_\_.
- Convenios de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Educación para Adultos del Estado de \_\_\_\_.
- Decretos de creación de las instituciones que proporcionan los servicios federales transferidos a las entidades federativas.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa.
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.

#### **7.4 Destino del FAETA**

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley de Coordinación Fiscal, el destino de los recursos del FAETA está enfocado en fortalecer los servicios de educación tecnológica y para adultos, tomando en cuenta las plantillas de personal, la infraestructura educativa y los recursos financieros para cubrir todas las necesidades de estos servicios educativos.

*Artículo 42.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.*

(LCF, art.42)

## **7.5 Operación del FAETA**

De acuerdo con el apartado 7.3. de este documento, son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FAETA. A continuación, se incluyen las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como cuatro actores: la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación.

La operación del FAETA comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FAETA. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal, la SEP es la dependencia federal coordinadora del FAETA, que al integrar los programas presupuestarios del FAETA con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos



de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye los programas presupuestarios del FAETA: FAETA Educación Tecnológica (clave I009) y FAETA Educación de Adultos (clave I010).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FAETA.

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

Para organizar la operación, esta se ha dividido en tres partes, en las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de programas, y
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

### **Etapa 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria, está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal, como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio. Para empezar, la LCF establece los porcentajes del FAETA para las entidades federativas (artículos 42 y 43). El monto de estos porcentajes se obtiene anualmente en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, antes de iniciar dicho ejercicio fiscal.

En esta primera etapa, la SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. De manera simultánea la SEP emite el aviso por el cual da a conocer a los estados las fórmulas y distribución del FAETA, en sus componentes de educación básica para adultos y formación para el trabajo (INEA), y prestación de servicios de educación tecnológica descentralizados (CONALEP).

Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo este el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Una vez que da inicio el ejercicio fiscal, la entidad deberá incorporar a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo de los colegios estatales de educación tecnológica y los Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (IEEA).

## **Etapa 2. Planeación y ejecución de programas**

La segunda etapa, Planeación y ejecución de programas, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FAETA y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.

En esta etapa los IEEA y los colegios estatales de educación tecnológica elaboran los programas operativos anuales para su revisión, deberán presentar el presupuesto correspondiente para su aprobación en la primera sesión ordinaria de la H. Junta de Gobierno que le corresponda. En estos documentos se describirán los objetivos, diagnóstico, líneas de acción, las metas y la distribución



presupuestaria, acorde con prioridades establecidas por las instancias ejecutoras.

Los programas deberán atender la problemática que se enfrente en la entidad respecto a la pertinencia, impacto y calidad de los servicios de educación técnica y de adultos. La SEP por medio de INEA y CONALEP se encargará de supervisar, normar, planear y evaluar los programas de educación, además de brindar asesoría jurídica-normativa a las instancias ejecutoras.

Con base en lo anterior, una vez que se tiene la autorización de los programas y se identificó la población potencial de cada uno de los componentes, se ejecutan las acciones e inicia el ejercicio de los recursos. Además, se promoverá la participación de la población beneficiaria, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprendidas en el programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

### **Etapa 3. Seguimiento y control**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando los IEEA y los colegios estatales de educación tecnológica informan de manera periódica a las entidades sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales. Posteriormente, las instancias ejecutoras remiten a la SEP información relativa al artículo 73 de la LGCG. Además, cada entidad federativa integra y envía a la SHCP la información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) y del Sistema de Formato Único (SFU) de los municipios, siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Una vez que la SHCP recauda la evaluación y avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FAETA. Al mismo tiempo se compartirá con la población la información referente a los recursos y su aplicación.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.

### **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FAETA, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública para el sector estatal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FAETA. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FAETA.

## **7.6 Obligaciones del FAETA en materia de transparencia y rendición de cuentas**

En materia de transparencia, tanto la entidad federativa como los IEEA y colegios estatales de educación tecnológica, tendrán que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Esto está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.



En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y SEP, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado, esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 19-X de la LGIFE, 23-VII y 23V-III del reglamento de la LGIFE, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

En particular para este fondo las entidades tendrán que presentar información relativa al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 de la LGCG:

*Artículo 73.- Sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley y en otros ordenamientos, las entidades federativas deberán presentar información relativa al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, conforme a lo siguiente:*

*I. Las entidades federativas deberán entregar a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, de manera trimestral, a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes a la terminación del trimestre correspondiente, así como publicar en su respectiva página de Internet la siguiente información:*

*a) El número total del personal comisionado y con licencia, con nombres, tipo de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino;*



*b) Los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos hasta por cuarenta y cinco días naturales, siempre y cuando se acredite la asistencia del personal beneficiario durante dicho periodo en la plaza respectiva, debiendo precisar el tipo de plaza y el periodo que comprende;*

*c) La información señalada en la siguiente fracción, y*

*II. La Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal deberá:*

*a) Conciliar las cifras de matrícula escolar, correspondiente al inicio del ciclo escolar, con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante el primer semestre del año;*

*b) Conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de educación tecnológica y de adultos, por escuela, con las entidades federativas, determinando aquéllas que cuentan con registro en la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal y las que sólo lo tienen en las entidades federativas y, en su caso, aquéllas que lo tienen en ambas;*

*c) Actualizar, a más tardar el último día hábil de julio, el registro de la totalidad del personal federalizado, sin importar su situación de ocupación o vacancia, por centro de trabajo, con el nombre de cada trabajador y su respectiva Clave Única de Registro de Población y Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave, así como la función que desempeña.*



*La Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal dará acceso al sistema establecido para el registro del personal federalizado, para efectos de consulta a las instancias locales y federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten;*

*d) Incluir de conformidad con la normatividad aplicable, en su página de Internet la información a que se refiere el inciso anterior, particularmente respecto a:*

*1. Número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población y el Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave de quienes las ocupan, así como número de horas de educación tecnológica y de adultos, por centros de trabajo, y el pago que reciben por concepto de servicios personales;*

*2. Movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación;*

*3. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando sus claves de pago, el centro de trabajo de origen y destino, así como el inicio y la conclusión de la comisión, el pago que en su caso reciban por concepto de servicios personales, y el objeto de la comisión otorgada al trabajador para desempeñar temporalmente funciones distintas para las que fue contratado originalmente sin afectar por ello sus derechos laborales;*

*4. Relación de trabajadores con licencia por centro de trabajo, identificando sus claves de pago, tipo de licencia, el centro de trabajo*

*y fechas de inicio y conclusión de la licencia otorgada por la autoridad para que el trabajador se ausente legalmente de sus labores por un tiempo determinado otorgándose a solicitud del mismo o por dictamen médico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o de la institución de seguridad social respectiva;*

*5. Relación de trabajadores jubilados y con licencia pre jubilatoria tramitada en el periodo, especificando cuáles han sido las últimas dos plazas que ocuparon previas a la jubilación, sus claves de pago, el último centro de trabajo al que estuvieron adscritos, así como las fechas de inicio y fin de cada una de las plazas que ocuparon;*

*6. Relación de personas contratadas por honorarios, por centro de trabajo, identificando sus claves de pago, así como el inicio y conclusión de su contrato, el pago que reciben por concepto de honorarios y la actividad para la que fueron contratadas, y*

*7. Analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa;*

*e) Coordinarse con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave, de acuerdo con las disposiciones aplicables.*

*La Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal analizará la información proporcionada por las entidades federativas y le comunicará los casos en los que encuentre irregularidades, a efecto de corregir las mismas,*



*a más tardar dentro de los 30 días naturales siguientes al término del trimestre respectivo;*

*f) Enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Función Pública, durante el primer semestre del año, el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente, cuando la ocupación sea igual o superior a dos plazas en municipios no colindantes, y reportar durante el tercer trimestre del año, sobre la corrección de las irregularidades detectadas, y*

*g) Vigilar el monto de las remuneraciones, informando a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad.*

*Para el cumplimiento de lo previsto en este artículo, el consejo solicitará a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal los formatos y el modelo de estructura de información que sean necesarios.*

(LGCG, art.73)

La fiscalización del FAETA se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada entidad federativa, mismos que tienen que celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de

las auditorías al FAM tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60; y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRCF; además del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que de no hacerlo así se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se muestran de manera general las acciones y documentos necesarios para cumplir con las obligaciones del FAETA. Esta información esta seccionada con base a las acciones que realiza cada nivel de gobierno durante el ejercicio fiscal.

**Obligaciones de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización del FAETA por Orden de Gobierno (antes, inicio, durante, final y posteriores al cierre del ejercicio fiscal)**

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP regula el sistema de CUT (Antes).</li> <li>» Reglas de operación del programa INEA (Antes).</li> <li>» PEF (Inicio).</li> <li>» SHCP emite calendario de distribución (Inicio).</li> <li>» Publica la información de los diagnósticos (inicio).</li> <li>» Celebra convenios de coordinación para la federalización (antes).</li> <li>» Emite las fórmulas y distribución de los recursos de FAETA (inicio).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP recibe los informes y evaluaciones a través del SRFT y del SFU (Durante).</li> <li>» SHCP envía las evaluaciones nacionales e informes del FAETA al Congreso de la Unión. (Posteriores al cierre del ejercicio).</li> </ul>



Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización
	<ul style="list-style-type: none"><li>» SHCP efectúa los pagos a los estados (Inicio).</li><li>» Cuenta Pública Federal (Final).</li></ul>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li><li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li></ul>		
Estatal	<ul style="list-style-type: none"><li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li><li>» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes).</li><li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li></ul>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>» Administración de los recursos transferidos (Durante)</li><li>» Informes trimestrales sobre los recursos a la Secretaría de Hacienda (Durante).</li><li>» Informar a la población de la información financiera y avances de obras (Durante y al final).</li><li>» Reintegrar a la TESOFE los recursos sobrantes en caso de no concluir la obra (Final).</li><li>» Cuenta Pública Estatal (Final).</li></ul>		
Instancias ejecutoras	<ul style="list-style-type: none"><li>» Programa Operativos Anuales (Inicio).</li><li>» Publicación de proyectos en las páginas de internet (Durante).</li><li>» Monto de la inversión asignada en cuentas públicas (Durante).</li><li>» Informes trimestrales de los programas a las entidades (Durante).</li><li>» Información relativa al artículo 73 de LGCG (final).</li><li>» Informar a la población del avance (Final).</li><li>» Cuenta Pública del Ente Público (Final)</li></ul>		

Posteriormente, se presentan los procedimientos de las auditorías a las entidades federativas mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FAETA. (ASF, 2017 c).

### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FAETA***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FAETA, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, audita a las entidades federativas en cuanto los programas presupuestarios FAETA Educación Tecnológica y FAETA Educación de Adultos, de las cuales la SHCP, CONALEP e INEA son las encargadas de la operación de este recurso a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente y la secretaría de educación tecnológica y de adultos de cada entidad.



- **Control interno**

Con este procedimiento, la ASF verifica, mediante la aplicación del Marco Integrado de Control Interno (MICI), emitido por la propia ASF, la existencia de controles internos suficientes en la entidad federativa para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.

- **Transferencia de recursos y rendimientos financieros**

La ASF verifica que la entidad federativa contó únicamente con una cuenta bancaria para el fondo, la cual será una cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos del fondo y sus rendimientos financieros, en la que no se podrán incorporar remanentes de otros ejercicios ni aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

La ASF también verifica que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del fondo, de acuerdo con la distribución y calendarización publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Asimismo, se verifica que la entidad federativa transfirió los recursos a las instituciones operadoras del fondo de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establecen en las disposiciones aplicables. Así también se comprueba que no se transfirieron recursos entre los fondos y hacia cuentas en las que se disponga de otro tipo de recursos por la entidad federativa.

- **Registro e información financiera**

La ASF verifica que la Secretaría de Finanzas o su equivalente y, en su caso, las instancias operadoras del fondo, realizaron registros contables y presupuestarios del ingreso de los recursos del FAETA y de los rendimientos financieros generados.

Por otra parte, la ASF comprueba la existencia de registros específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados,



que la documentación original, que justifique y compruebe el gasto incurrido, cumpla con las disposiciones fiscales y que fue con la leyenda “Operado” o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo; asimismo, se verifica de acuerdo con la normativa, el registro contable, presupuestal y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos del fondo.

- ***Destino y ejercicio de los recursos***

A través de este procedimiento, la ASF verifica que la entidad federativa destinó los recursos del fondo, sujetándose a las disposiciones legales aplicables y al principio de anualidad. También se comprueba que los recursos del FAETA se destinaron a gastos de operación en los fines y objetivos del fondo.

- ***Transparencia del ejercicio de los recursos***

La ASF verifica que la entidad federativa informó trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo, el grado de avance en el ejercicio de las transferencias federales ministradas, proyectos y metas de los recursos aplicados y su publicación en los órganos locales oficiales de difusión y en su página de internet o en otros medios locales de difusión.

La ASF también verifica que la entidad federativa informó de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y los erogados, así como los resultados de las evaluaciones realizadas.

Otro aspecto a verificar, es el cumplimiento en la entrega de la información, su calidad y congruencia con la aplicación y resultados obtenidos con los recursos, esto es la correspondencia entre estos formatos y los reportes generados en el sistema financiero del ejecutor. También se verifica que la entidad federativa entregó a la SEP de forma trimestral a más tardar a los veinte días naturales siguientes a la terminación del trimestre correspondiente y que publicó en su página de Internet la siguiente información:



- a) Número total del personal comisionado y con licencia (con nombres, tipo de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino).
- b) Los pagos retroactivos realizados durante el ejercicio fiscal en cuestión, con el tipo de plaza y el periodo que comprende.

- **Servicios personales**

La ASF verifica que se cumplan las categorías, puestos y número de plazas autorizados por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) e Instituto Estatal para la Educación de los Adultos (IEEA), de conformidad con los convenios de federalización y descentralización en las nóminas financiadas con recursos del FAETA.

También se analizan los niveles de sueldos de las nóminas del CONALEP (hora, semana, mes) e IEEA para constatar el cumplimiento de los tabuladores autorizados. Verificar que las prestaciones, estímulos, otorgados en el ejercicio fiscal en cuestión para el personal del CONALEP e IEEA se ajustaron a la normativa aplicable.

También se realizan visitas a los centros de trabajo del CONALEP, seleccionados en la muestra, para verificar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente adscrito en el centro de trabajo seleccionado y que realizó las actividades para las que fue contratado, y en el caso del IEEA, a las coordinaciones de zona.

- **Patronato**

Con este procedimiento la ASF verifica que los recursos del FAETA, autorizados para el pago de apoyos a figuras solidarias, se ejercieron conforme a las reglas de operación vigentes.

- **Terceros institucionales**

La ASF verifica que el entero de las aportaciones por concepto de seguridad social, con cargo en los recursos del FAETA, se efectuó oportunamente. También se comprueba que las retenciones y enteros

del ISR causado por el pago de sueldos y salarios, honorarios por servicios profesionales, asimilados a salarios con cargo en el FAETA, se realizaron oportunamente.

- **Cumplimiento de metas y objetivos**

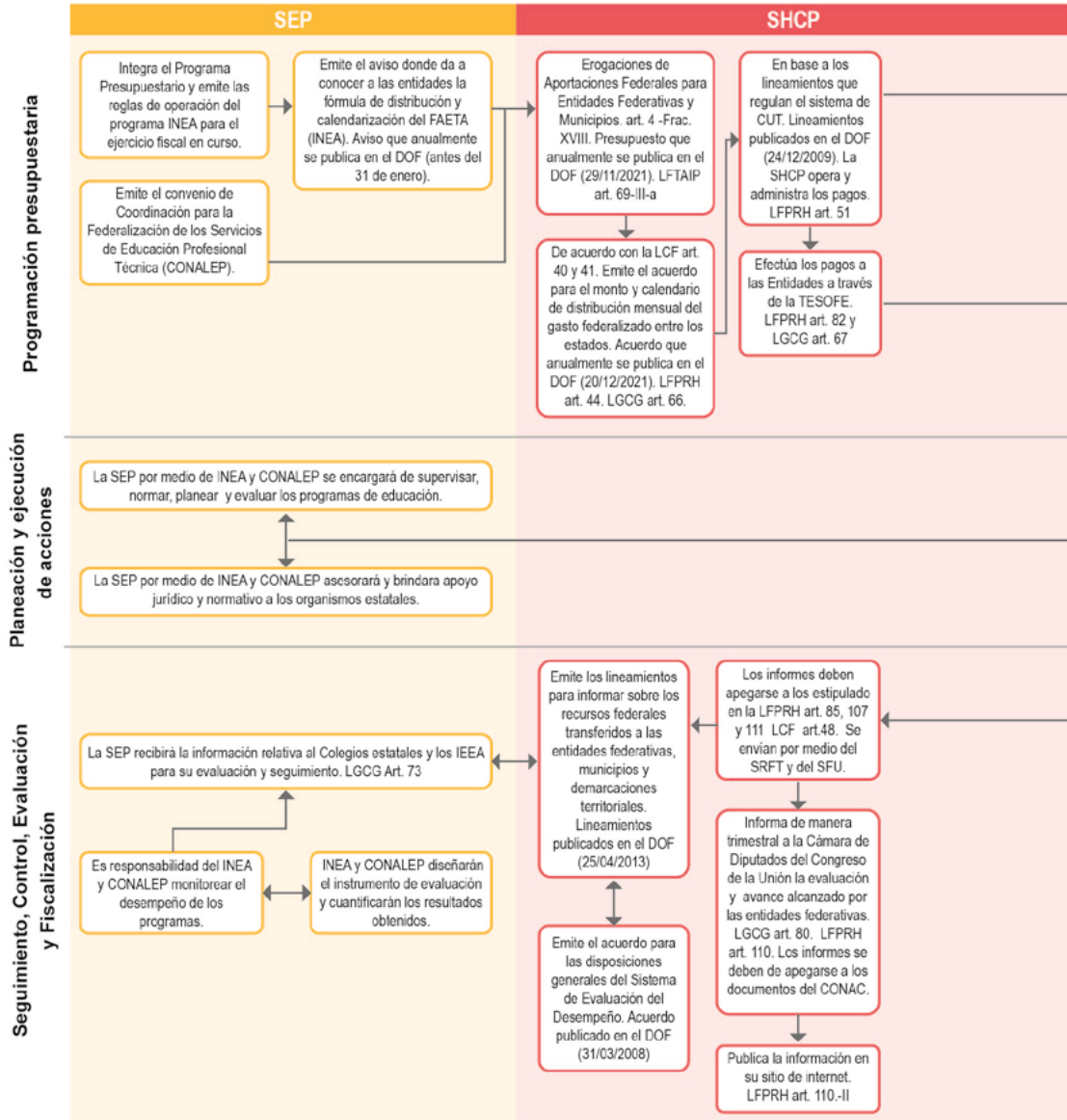
A través de este procedimiento, la ASF verifica que la participación del FAETA, mediante el CONALEP y el INEA, cumplió con las metas y objetivos, así como la eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos del fondo.

La ASF también verifica que una instancia técnica de evaluación local y/o federal realizó las evaluaciones del desempeño sobre el ejercicio de los recursos del fondo, con apoyo en los indicadores establecidos y que sus resultados se publicaron en la página de Internet de la entidad federativa.

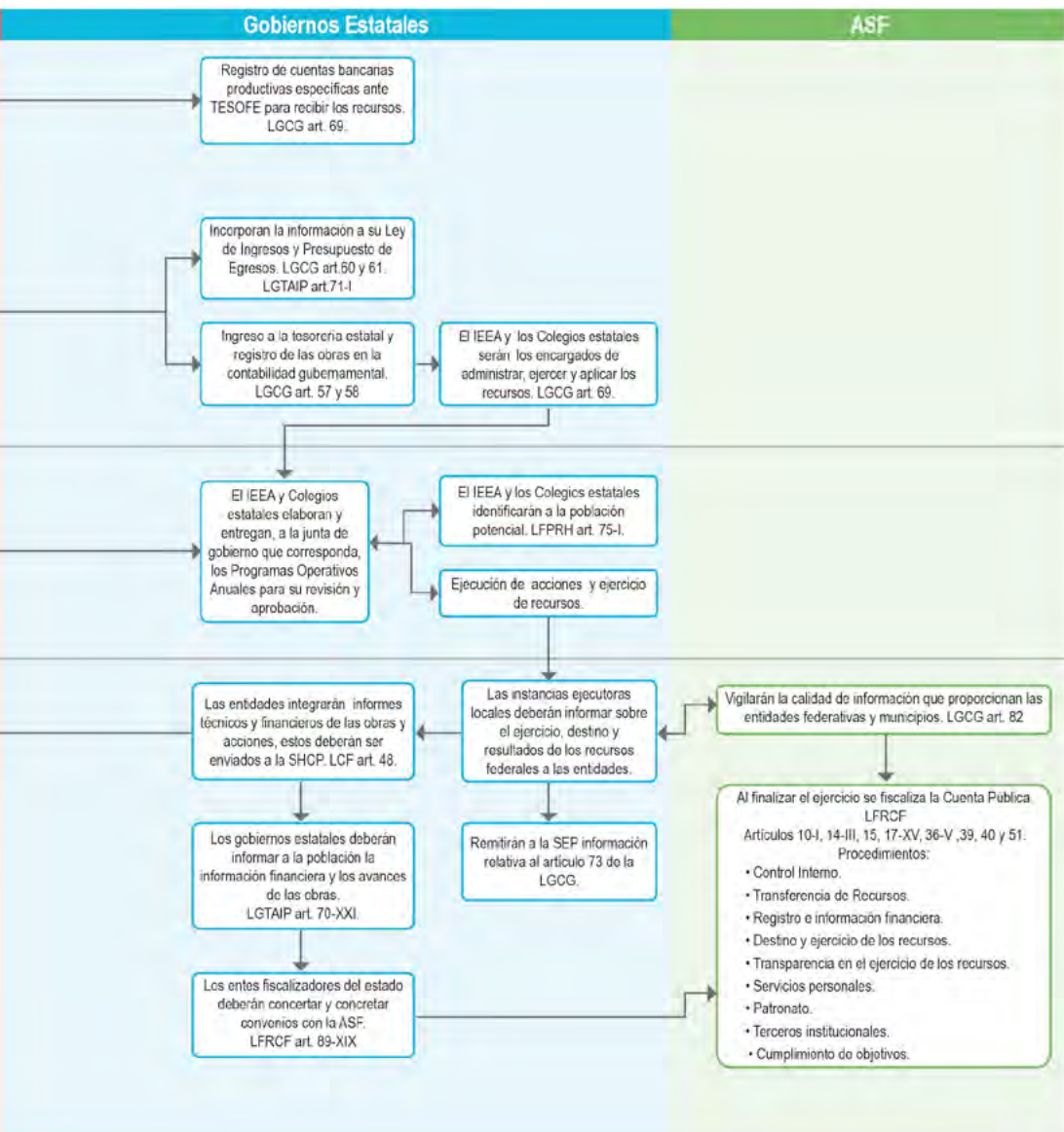




## Esquema General de Operación del FAETA



## Esquema General de Operación del FAETA



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), así como diversas disposiciones normativas aplicables al FAETA.

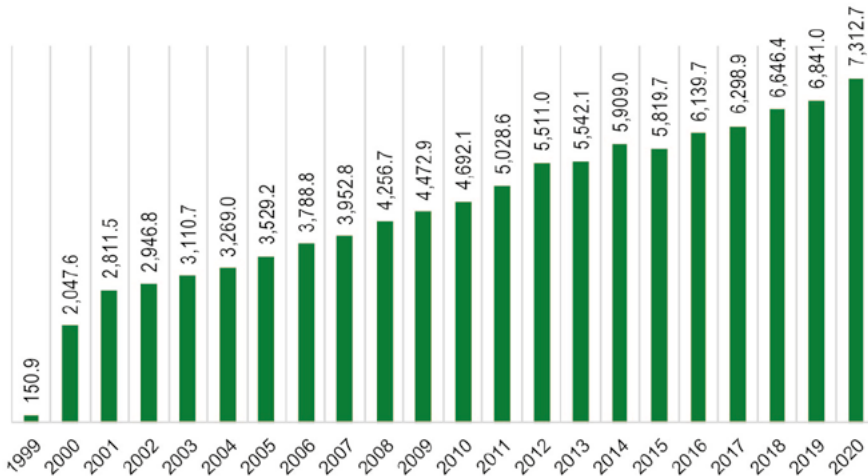


## 7.7 Evolución de los recursos asignados al FAETA

En la evolución de los recursos asignados al FAETA se consideran en primer lugar los recursos transferidos a este fondo en términos nominales y reales. Posteriormente se hace lo propio con los recursos asignados en lo particular al FAETA INEA y al FAETA CONALEP.

Del año 1999 al 2020, los recursos destinados al FAETA presentan una tendencia al alza en términos nominales, iniciando con 150.9 millones de pesos en el año 1999 hasta alcanzar 7,312.7 millones de pesos en 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 7.1.1.

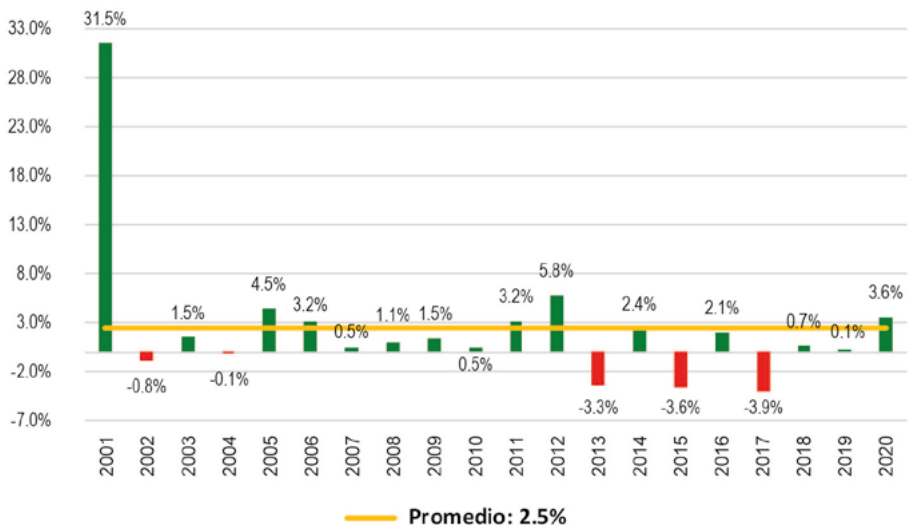
**Gráfica 7.1.1. Evolución del FAETA 1999 a 2020  
(millones de pesos)**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo las tasas de crecimiento anual en términos reales del FAETA, para el periodo comprendido entre 1999 y 2020 la tasa promedio real anual de crecimiento fue de 2.5%. En cuanto a los demás años, podemos decir que la tasa de crecimiento real anual más alta se encuentra en el 2000 con 1145%. Por otro lado, los demás crecimientos no han sido igual de significativos, teniendo incluso años con valores negativos. Para el mismo periodo los crecimientos más bajos se registraron en 2002, 2004, 2013, 2015 y 2017 con números negativos de -0.8%, -0.1%, -3.3%, -2.1% y -3.9% respectivamente. Estas caídas no se han logrado compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 7.1.2).

**Gráfica 7.1.2. Tasa de crecimiento anual del FAETA en términos reales 2001 a 2020**



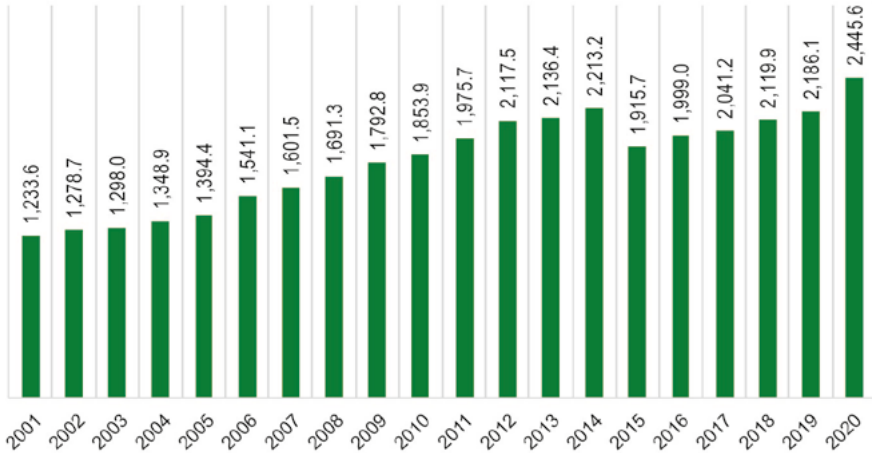
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

**NOTA:** Para efectos de una buena visualización de los datos se omitió el crecimiento del año 2000, el cual fue de 1145%.



Ahora bien, los recursos destinados al FAETA INEA presentan del año 2001 al 2020 una tendencia al alza en términos nominales, iniciando con 1,233.6 millones de pesos en el año 2001 hasta alcanzar 2,445.6 millones de pesos en el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 7.1.3.

**Gráfica 7.1.3. Evolución del FAETA INEA 2001 a 2020 (millones de pesos)**

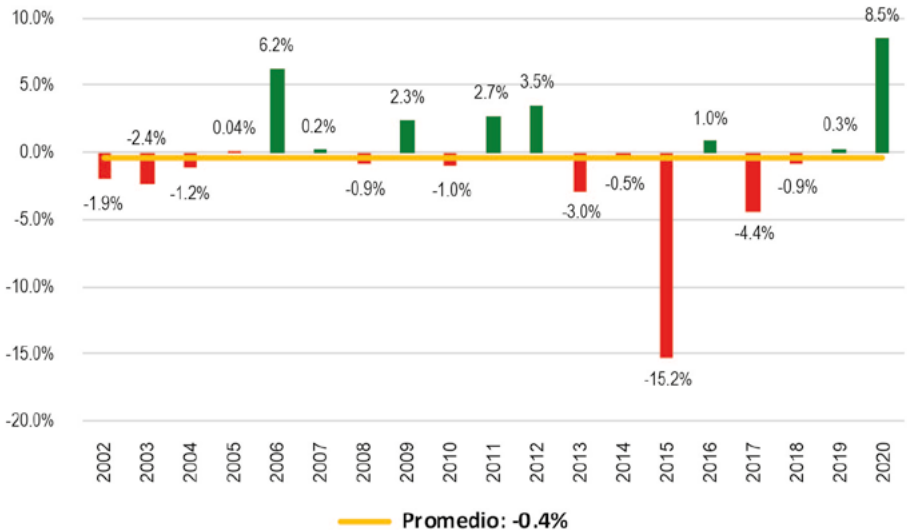


**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Al analizar la evolución de las transferencias al FAETA INEA desde la tasa de crecimiento anual en términos reales, del año 2002 al 2020 a tasa promedio real anual de crecimiento fue de -0.4%. En este fondo el mayor incremento se registró en el año 2006 con 6.2%, mientras que el mayor decremento se registró en el año 2015, con -15.2%, seguido por un decremento de -4.4% en el año 2017. Esta información se ilustra en la Gráfica 7.1.4.



### Gráfica 7.1.4. Tasa de crecimiento anual del FAETA INEA en términos reales 2002 a 2020



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

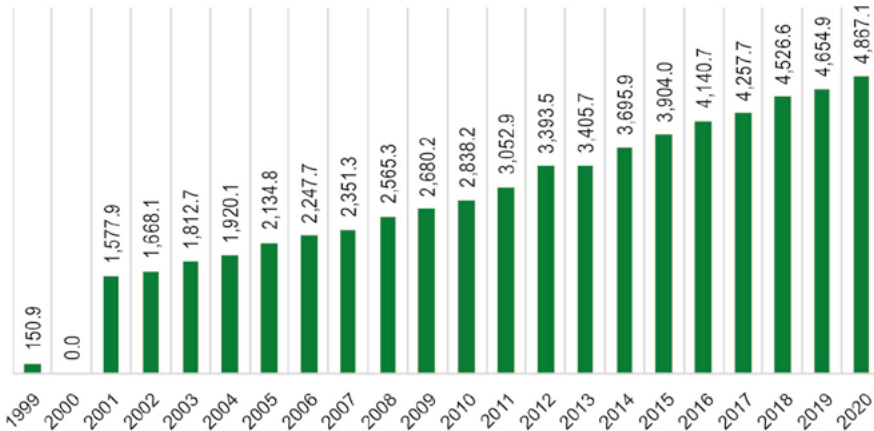


Imagen tomada de: [www.gob.mx/inea/](http://www.gob.mx/inea/)



Asimismo, respecto a los recursos destinados al FAETA CONALEP, del año 1999 al 2020 se presenta una tendencia al alza en términos nominales, iniciando con 150 millones de pesos en el año 1999 hasta alcanzar 4,867.1 millones de pesos en el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 7.1.5.

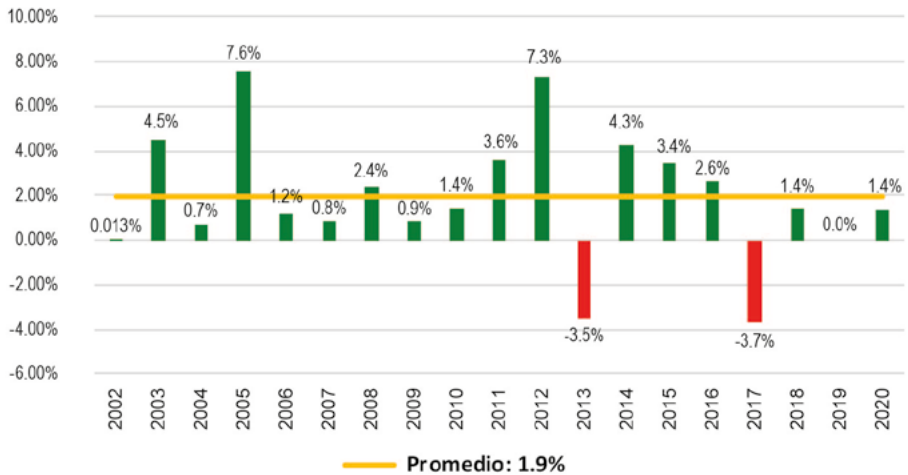
**Gráfica 7.1.5. Evolución del FAETA CONALEP 1999 a 2020 (millones de pesos)**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo las tasas de crecimiento anual en términos reales del FAETA CONALEP, para el periodo comprendido entre 2002 y 2020 la tasa promedio real anual de crecimiento fue de 1.9%. En cuanto a los demás años, podemos ver que la tasa de crecimiento real anual más alta se encuentra en el 2005 con 7.6%. Por otro lado, se tienen años con valores negativos. Para el mismo periodo los crecimientos más bajos se registraron en 2013 y 2017 con números negativos de -3.5% y -3.7% respectivamente. Estas caídas no se han logrado compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 7.1.6).

**Gráfica 7.1.6. Tasa de crecimiento anual del FAETA CONALEP en términos reales 2002 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.



Imagen tomada de: [www.https://www.conalep.edu.mx/](https://www.conalep.edu.mx/)



## **8 EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP)**

En este capítulo, se presentan aspectos básicos que conviene tener a la mano para la operación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), como son: sus antecedentes, mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Al final se presenta la evolución de los recursos de este fondo.

### **8.1 Antecedentes del FASP**

La seguridad pública es uno de los objetivos más importantes para cualquier estado, es un sector estratégico del cual depende el bienestar social y el resguardo de los derechos y garantías de los habitantes. Actualmente la seguridad pública es considerada como un asunto de alta prioridad para el Gobierno Federal, debido al incremento de las actividades criminales a partir de la década de 1990. Esto ha obligado a las autoridades de todos los órdenes de gobierno a la formulación, diseño y aplicación de estrategias para fortalecer la seguridad pública que requieren recursos para su puesta en marcha. Por esta razón, los esfuerzos realizados en la materia desde inicios de la década de 1990 han obligado a realizar cambios estructurales en la organización de la seguridad pública y en el marco jurídico y normatividad aplicable (ASF, 2009 g, V.8.1, p.1).

De esta manera, en 1994 la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 21, sentó las bases de la coordinación en materia de seguridad pública, adicionando párrafos del citado artículo, en los cuales se estableció que la seguridad pública es una función que le compete a los tres órdenes de gobierno y que éstos se coordinarán para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (ASF, 2009 g, ídem).

En 1995, se emitió la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual se norma la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 1996 se publicó el decreto que aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 en el cual se establecieron como líneas de acción (ASF, 2009 g, *Ibidem*):

- Desarrollar normas para profesionalizar y hacer eficientes las funciones de los miembros de las instituciones de Seguridad Pública.
- Optimizar la fuerza policial.
- Instalar y operar el Sistema de Información sobre Seguridad Pública.
- Instaurar el servicio civil de carrera policial.
- Constituir y operar la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Reformar sistemas y métodos en el tratamiento penitenciario y de integración.
- Ampliar la infraestructura carcelaria y dignificar la existente.
- Este Programa prevé que el cumplimiento de sus objetivos y metas, debe apoyarse con recursos suficientes, y que éstos sean utilizados de manera eficiente, con criterios de transparencia presupuestaria y de evaluación.

Para coordinar la participación de los gobiernos Federal y estatal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 1997 se firmaron los “Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública”. En ellos se definieron las aportaciones de cada ámbito de gobierno, el destino que se daría a los recursos, los compromisos adquiridos por los gobiernos estatales, así como los mecanismos de evaluación y control de su ejercicio (ASF, 2009 g, p.2).



Para el cumplimiento de lo anterior, el Gobierno Federal presupuestó en el Ramo 04 “Provisiones Salariales y Económicas” los recursos correspondientes a sus aportaciones al Sistema.

A partir de 1998, en los convenios de coordinación se incluyó una cláusula en donde se establece la constitución de un Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, el cual se integraría con recursos de las entidades federativas, así como los correspondientes al Gobierno Federal transferidos por conducto de la Secretaría de Gobernación mediante el Ramo 04. Dichos fondos fueron presupuestados dentro del Ramo 33 en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal en 1999 (FASP) (ASF, 2009 g, V.8.1, p.1).

Para el año 2013, entre las reformas aplicadas<sup>17</sup> por el Ejecutivo Federal a la LCF, el FASP se precisa y actualiza en los términos del destino de los recursos. Con el fin de fortalecer y contar con un mejor y oportuno ejercicio del gasto, a la vez se propone establecer un margen de modificación al programa de gasto de los recursos del Fondo previa justificación y aprobación del Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente, o la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de lograr una efectiva y eficiente planeación, programación y presupuestación de las estrategias y acciones a realizar en materia de seguridad pública, ya que en la actualidad las entidades federativas realizan modificaciones significativas a su programa original, lo que genera elevados subejercicios en el manejo de este fondo.

La Comisión legislativa consideró que los fondos de FASP pueden afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan en términos de los convenios que celebren con la Federación a través de SHCP, para potencializar la inversión en infraestructura de este fondo.

<sup>17</sup> Decreto (DOF 09/12/2013). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, lunes 9 de diciembre de 2013. Recuperado en febrero de 2021, de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013)

## 8.2 Distribución del FASP

La distribución de los recursos del FASP se realiza anualmente, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal. El monto aprobado se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

El artículo 44 de la LCF, señala que los recursos de este fondo se entregarán con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine.

Los criterios conforme a los cuales se distribuyen los recursos del FASP son: i) Monto Base, ii) Población, iii) Tamaño del Problema, iv) Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales, v) Sistema Penitenciario, vi) Compensación y vii) Contención de resultados.

Los recursos del FASP para el ejercicio correspondiente, se asignarán conforme a los criterios antes mencionados y se ponderarán de la siguiente manera: 15% para Monto Base, 15% para Población, 15% para Tamaño del Problema, 37% para Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales, 15% para Sistema Penitenciario y 3% para Compensación.

A continuación, se presenta el artículo referido de forma textual.

*Artículo 44.- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.*

*En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional*



*de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.*

*El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.*

*Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados y al Distrito Federal, de manera ágil y directa sin más*



*limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla lo dispuesto en este artículo.*

(LCF, art. 44)

### **8.3 Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FASP**

Son varias las disposiciones aplicables al FASP de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales (en el caso del FASP no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

Así mismo, hay una serie de convenios y acuerdos que son fundamentales para la transferencia de recursos federales, conforme a las funciones que cada orden de gobierno asume a través de un convenio. En el caso del FASP destacan los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y el convenio y anexos técnicos celebrados entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la entidad federativa.

Por otra parte, leyes y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y el órgano de seguridad pública de las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FASP, tales como: la Constitución local, y ordenamientos jurídicos locales en materia de seguridad pública, coordinación fiscal, transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.



A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FASP.

### **A) General**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### **B) Federal**

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales.
- Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el ejercicio fiscal determinado y publicada en el DOF.
- Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal determinado y publicado en el DOF.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.

### **Convenios y Acuerdos**

- Convenio y anexos técnicos celebrados entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la entidad federativa.

- CRITERIOS generales para la administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que serán aplicables para el ejercicio fiscal 2017 y subsecuentes.
- CRITERIOS de distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) para el ejercicio fiscal 2019 y los resultados de su aplicación.
- Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Anexo Técnico Único del Convenio de Coordinación.
- Acuerdo Nacional por la Seguridad la Justicia y la Legalidad.
- Lineamientos Generales para el Diseño y Ejecución de los Programas de Evaluación.
- NORMAS y modelo de estructura de información relativa a los Fondos de Ayuda Federal para la Seguridad Pública.

### **C) Estatal**

#### **Leyes y Normatividad**

- Constitución Política Local.
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa
- Ley de Contabilidad y Gasto Público de la entidad federativa.
- Ley de Disciplina Financiera de la entidad federativa.
- Ley de Obras Públicas de la entidad federativa.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la entidad federativa.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas Estatal.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la entidad federativa.



## 8.4 Destino el FASP

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, el destino de los recursos del FASP será para seis objetivos principales: el primero, es la capacitación del personal; segundo, el otorgamiento de percepciones a los agentes del ministerio público; tercero, para el equipamiento de las instituciones de seguridad; cuarto, operación y análisis de bases de datos criminalísticos; quinto, la construcción y mantenimiento de instalaciones para la seguridad pública; y sexto, la evaluación de programas relacionados a la seguridad pública.

A continuación, se presenta el artículo referido.

*Artículo 45.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a:*

- I. La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración;*
- II. Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;*
- III. Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así*

*como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;*

- IV. Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima;*
- V. A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y*
- VI. Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.*

*Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales o sus equivalentes, los policías de vigilancia y custodia y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.*

*Dichos recursos deberán aplicarse conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad*



*Pública y los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.*

*Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.*

(LCF, art.45)

## **8.5 Operación del FASP**

De acuerdo con el apartado 8.3. son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FASP. A continuación, se incluyen algunas de las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP), Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), así como cuatro actores: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La operación del FASP comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta

y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FASP. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la dependencia federal coordinadora del FASP, que al integrar los programas presupuestarios del FASP con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los envía a la SHCP para que formen parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye el programa presupuestario del FASP (clave I011).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FASP.

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

Para organizar la operación, esta se ha dividido en tres partes, en las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de acciones, y
3. Seguimiento y control.

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.



## **Etapa 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria, está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal, como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio. Para empezar, la LCF establece los porcentajes del FASP para las entidades federativas (artículos 44 y 45). El monto de estos porcentajes se obtiene anualmente en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, antes de iniciar dicho ejercicio fiscal.

En esta primera etapa, la SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación. De manera simultánea la SESNSP emite los criterios por los cuales da a conocer a los estados las fórmulas y distribución del FASP, así como los criterios para la administración y ejercicio del fondo.

Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo este el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Una vez que da inicio el ejercicio fiscal, la entidad deberá incorporar a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento de cada entidad.

## **Etapa 2. Planeación y ejecución de acciones**

La segunda etapa, Planeación y ejecución de acciones, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FASP y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.



En esta etapa las entidades elaborarán propuestas de inversión que enviarán al Secretariado Ejecutivo, para su aprobación, a través de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento. Estas propuestas deberán contener el avance de las metas alcanzadas de los recursos de ejercicios anteriores, cuadros de gastos, objetivos del proyecto, planeación de adquisiciones, obras y montos requeridos.

La distribución de los recursos del FASP deberá priorizar a las localidades que no hayan sido beneficiados por el subsidio que, en su caso, se otorgue a los municipios para el fortalecimiento de sus funciones en materia de seguridad pública. Además, deberá contemplar los programas de prioridad nacional.

El SESNSP por medio de las Direcciones Generales de Vinculación y Seguimiento se encargará de supervisar, normar, planear y evaluar las propuestas de inversión de la seguridad pública, además de brindar asistencia técnica en el proceso de planeación y presupuestación. Así como el proceso de reprogramación. Con base en lo anterior, una vez que se tiene la aprobación de las propuestas de inversión, se ejecutan las acciones e inicia el ejercicio de los recursos.

### **Etapa 3. Seguimiento, control, evaluación y fiscalización**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando los estados informan al SESNSP los avances de los recursos a través del Sistema de Seguimiento. Además, cada entidad federativa integra y envía a la SHCP la información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) y del Sistema de Formato Único (SFU) de los municipios, siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).



Una vez que la SHCP recauda la evaluación y avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FSP. Al mismo tiempo se compartirá con la población la información referente a los recursos y su aplicación.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.

### **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FASP, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública para el sector Estatal y Municipal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FASP. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FASP.

## **8.6 Obligaciones del FASP en materia de transparencia y rendición de cuentas**

En materia de transparencia, la entidad federativa tendrá que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Esto está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP y SESNSP, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado, esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los Artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 19-X de la LGIFE, 23-VII y 23V-III del reglamento de la LGIFE, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

En particular para este fondo las entidades tendrán que presentar información relativa al FASP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la LGCG:

*Artículo 77.- Las entidades federativas incluirán en los reportes periódicos a que se refiere el artículo 46 de esta Ley y difundirán en Internet la información relativa a los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, incluyendo lo siguiente:*

*I. La información sobre el ejercicio, destino y cumplimiento de los indicadores de desempeño de los programas beneficiados con los recursos de los fondos;*

*II. Las disponibilidades financieras con que, en su caso, cuenten de los recursos de los fondos, correspondientes a otros ejercicios fiscales, y*

*III. El presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente al ejercicio fiscal.*

*La información sobre el destino de los recursos deberá estar claramente asociada con los objetivos de las estrategias definidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.*



*Para el cumplimiento de lo previsto en este artículo, el consejo solicitará al Consejo Nacional de Seguridad Pública los lineamientos y el modelo de estructura de información que sean necesarios.*

(LGCG, art.77)

La fiscalización del FASP se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada Entidad Federativa, mismos que tienen que celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FAM tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60; y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRCF; además del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que de no hacerlo así se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se muestran de manera general las acciones y documentos necesarios para cumplir con las obligaciones del FASP. Esta información está seccionada con base a las acciones que realiza cada nivel de gobierno durante el ejercicio fiscal.

**Obligaciones de Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización del FAETA por Orden de Gobierno (antes, inicio, durante, final y posteriores al cierre del ejercicio fiscal)**

Orden de gobierno	Transparencia	Rendición de cuentas	Fiscalización	
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP regula el sistema de CUT (Antes).</li> <li>» Criterios de administración del FASP (antes).</li> <li>» PEF (Inicio).</li> <li>» SHCP emite calendario de distribución (Inicio)</li> <li>» Difunde la información de los diagnósticos (inicio).</li> <li>» Celebra convenios de coordinación para la federalización (antes).</li> <li>» Emite las fórmulas y distribución de los recursos de FASP (inicio).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP recibe los informes y evaluaciones a través del SRFT y del SFU (Durante).</li> <li>» SHCP envía las evaluaciones nacionales e informes del FASP al Congreso de la Unión. (Posteriores al cierre del ejercicio).</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>» SHCP efectúa los pagos a los estados (Inicio).</li> <li>» Cuenta Pública Federal (Final)</li> </ul>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li> <li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li> </ul>			
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Registro de cuentas bancarias específicas (Antes).</li> <li>» Notificación de la apertura las cuentas bancarias (Antes).</li> <li>» Incorporación de información a la ley de ingresos respecto a los recursos asignados (Inicio).</li> </ul>			



	<ul style="list-style-type: none"><li>» Administración de los recursos transferidos(Durante)</li><li>» Informes trimestrales sobre los recursos a la Secretaría de Hacienda (Durante).</li><li>» Informes al Secretariado Ejecutivo (Durante).</li><li>» Informar a la población de la información financiera y avances de obras (Durante y al final).</li><li>» Reintegrar a la TESOFE los recursos sobrantes en caso de no concluir la obra (Final).</li><li>» Cuenta Pública Estatal (Final).</li></ul>
Instancias ejecutoras	<ul style="list-style-type: none"><li>» Programa Operativos Anuales (Inicio).</li><li>» Publicación de proyectos en las páginas de internet (Durante).</li><li>» Monto de la inversión asignada en cuentas públicas (Durante).</li><li>» Informes trimestrales de los programas a las entidades (Durante).</li><li>» Informar a la población del avance Final).</li><li>» Cuenta Pública Municipal (Final).</li></ul>

A continuación, se presentan los procedimientos de las auditorías a las entidades federativas mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FASP. (ASF, 2018 f).

### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FASP***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FASP, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscaliza a las entidades federativas en cuanto al programa presupuestario FASP, de las cuales la SHCP y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública son los responsables de la operación de este recurso a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente y el órgano de seguridad pública de la entidad.

- **Control interno**

Con este procedimiento la ASF verifica mediante la aplicación del Marco Integrado de Control Interno (MICI) que la propia ASF publicó, la existencia de controles internos suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.

- **Transferencia de recursos y rendimientos financieros**

A través de este procedimiento la ASF verifica que la entidad federativa, así como el organismo ejecutor, abrieron dentro del plazo establecido en la norma, una cuenta bancaria productiva y específica, en la que se recibieron y administraron exclusivamente los recursos del fondo del ejercicio fiscal en curso y sus rendimientos financieros.



También se verifica que la Secretaría de Finanzas o su equivalente en la entidad federativa, recibió de la Federación los recursos del fondo, conforme al calendario publicado y que ésta instrumentó las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos y sus rendimientos financieros, generados a las instancias ejecutoras de su administración, conforme a su propia legislación y a las disposiciones aplicables; asimismo, se comprueba que los recursos transferidos a la entidad federativa no se gravaron o afectaron en garantía.

Otra cuestión que también se verifica es que el saldo de la cuenta bancaria del fondo a la fecha de la revisión corresponda con el saldo pendiente de ejercer reportado en el estado de situación presupuestal y/o en los registros contables; asimismo, se constata que no se incorporaron recursos locales u otros, ni las aportaciones que realizaron, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones y que los recursos del fondo no se hayan transferido a cuentas bancarias en las que se administren otras fuentes de financiamiento. También se verifica que la entidad federativa realizó las aportaciones estatales establecidas en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación en tiempo y forma.

- ***Registro e información financiera de las operaciones***

Con este procedimiento la ASF verifica que los recursos del fondo recibidos en la entidad federativa por medio de la Secretaría de Finanzas del estado o su equivalente y por sus instancias ejecutoras, así como los rendimientos financieros generados, se registraron contable y presupuestariamente; asimismo, que la información contable y presupuestal formulada sobre los recursos del fondo sea coincidente, o se encuentre debidamente conciliada, de conformidad con la normativa aplicable.

También se verifica que los registros contables-presupuestales, tomados de una muestra seleccionada de las erogaciones del fondo, estén soportados con la documentación original justificativa y comprobatoria del gasto; que se cumplió con las disposiciones contables, legales y fiscales y que se canceló con la leyenda “Operado”, identificándose con el nombre del fondo o como se establezca en las disposiciones locales.



- ***Destino y ejercicio de los recursos***

A través de este procedimiento la ASF constata que las aportaciones federales con cargo al FASP y sus accesorios, recibidos por la entidad federativa, se destinaron exclusivamente a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. También se constata que los recursos se ejercieron de acuerdo con el principio de anualidad. (Durante el ejercicio fiscal correspondiente).

Asimismo, se verifica que el gobierno de la entidad federativa cuenta con la aprobación solicitada para las modificaciones de los conceptos y montos de los Programas convenidos, y los formatos determinados por el Secretariado Ejecutivo.

- ***Transparencia del ejercicio de los recursos***

A través de este procedimiento la ASF verifica que el ente fiscalizado informó trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo mediante el Sistema de Formato Único; asimismo, analizar la calidad del informe del cuarto trimestre en los Formatos de Gestión de Proyectos y de Avance Financiero, y constar que fueron publicados en sus órganos locales oficiales de difusión y en su página de internet o en otros medios locales de difusión.

También se verifica que la entidad fiscalizada dispone de un Programa Anual de Evaluaciones (PAE) y que éste fue publicado en su página de internet; asimismo, se revisa si el PAE consideró la evaluación del fondo, se comprueba que se realizó y que fue publicada en el Sistema de Formato Único de la SHCP.

- ***Programas con Prioridad Nacional***

Programa con Prioridad Nacional: **Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de



Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme

al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de



Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Programa con Prioridad Nacional: **Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas**. La ASF verifica que los recursos del fondo asignados a este Programa de Prioridad Nacional se aplicaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, conforme al Catálogo emitido por el Secretariado Ejecutivo, y el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones.

Seguimiento y Evaluación. La ASF comprueba que los recursos aplicados para la evaluación integral “Informe Anual de Evaluación”, se manejaron, ejercieron y destinaron de acuerdo con el Cuadro de Conceptos y Montos de los recursos convenidos, y el Anexo Técnico Único del Convenio de Coordinación para el ejercicio fiscal en curso, así como los proyectos de inversión, considerando en su caso las reprogramaciones, y se remitió a la Dirección General de Planeación del Secretariado.

También se verifica que el contrato que suscriba la entidad federativa con el evaluador externo, contemple las cláusulas de confidencialidad, responsabilidad del evaluador externo y la que estipule la condición de la liquidación final.

- **Adquisiciones**

A través de este procedimiento la ASF verifica que los bienes adquiridos con recursos del FASP se adjudicaron por licitación pública o, en su caso, se acreditaron de manera suficiente los criterios en los que se sustentó la excepción al procedimiento licitatorio, que se ampararon en un contrato o pedido debidamente formalizado, se entregaron en los plazos establecidos y en caso de incumplimiento se aplicaron las penas convencionales.

También se constata mediante inspección física selectiva de los bienes adjudicados y contratados con recursos del FASP, que se encuentren resguardados, operando y destinados a funciones directamente

vinculadas con la seguridad pública; asimismo, verificar la correcta aplicación de las evaluaciones de control de confianza de acuerdo con lo pactado.

- ***Obra pública***

A través de este procedimiento la ASF verifica que los Programas de Construcción, Mejoramiento o Ampliación de instalaciones al servicio de las Instituciones de Seguridad Pública, se llevaron a cabo mediante licitación pública o que se acreditaron de manera suficiente los criterios en los que se sustentó la excepción; que se amparó en un contrato, se garantizó el cumplimiento y los anticipos entregados y que se ejecutó en los plazos establecidos; y que los pagos estén soportados con las facturas y estimaciones respectivas y, en caso de incumplimiento del contrato, se aplicaron las penas convencionales correspondientes.

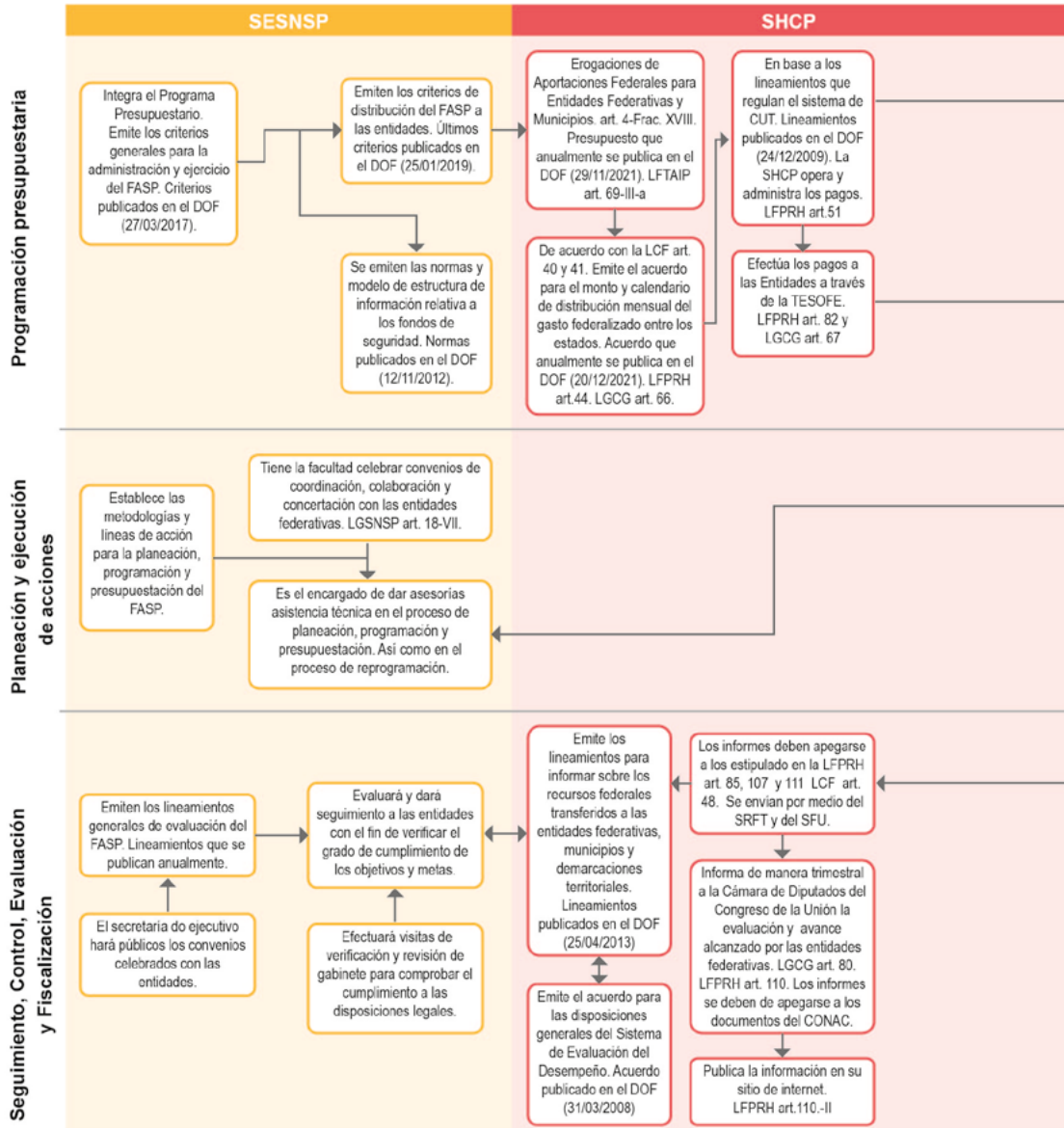
También se constata mediante visita de inspección física, que la cantidad seleccionada de conceptos de obra ejecutados, corresponde con los que presentan las estimaciones pagadas y con las especificaciones del proyecto, y que cuenten con las pruebas de calidad requeridas.

- ***Eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las metas del fondo e impacto de los recursos y acciones, y acatamiento de los objetivos de fondo***

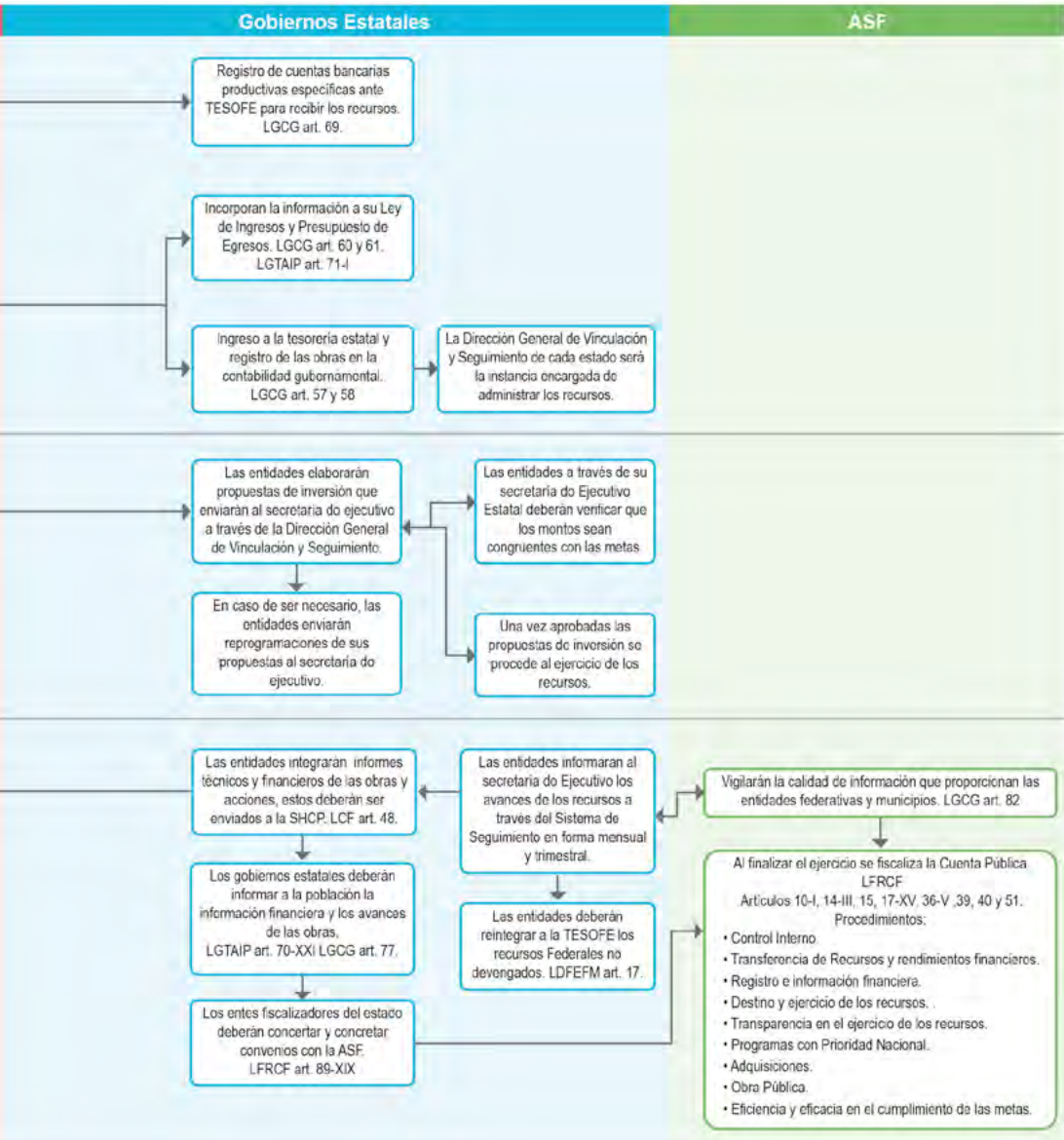
Con este procedimiento la ASF comprueba que la entidad federativa ejerció con eficiencia, eficacia y oportunidad los recursos del FASP. También se evalúa el impacto de los recursos y acciones del fondo en el mejoramiento de la seguridad pública de la entidad federativa.



## Esquema General de Operación del FASP



### Esquema General de Operación del FASP



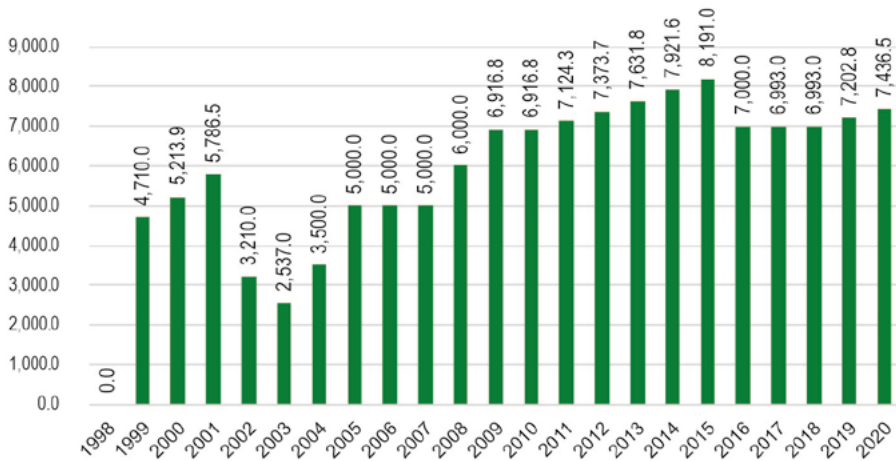
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como diversas disposiciones normativas aplicables al FASP.



## 8.7 Evolución del FASP

En términos nominales, del año 1999 al 2020 los recursos destinados al FASP han tenido altas y bajas, iniciando con 4,710 millones de pesos en el año 1999 hasta alcanzar 7,436.5 millones de pesos en el año 2020. La anualidad de 2003 registró el valor más bajo con 2,537 millones de pesos, mientras que el año 2015 registro el valor más alto con 8,191 millones de pesos. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 8.1.1.

**Gráfica 8.1.1. Evolución del FASP 1999-2020**  
(millones de pesos)

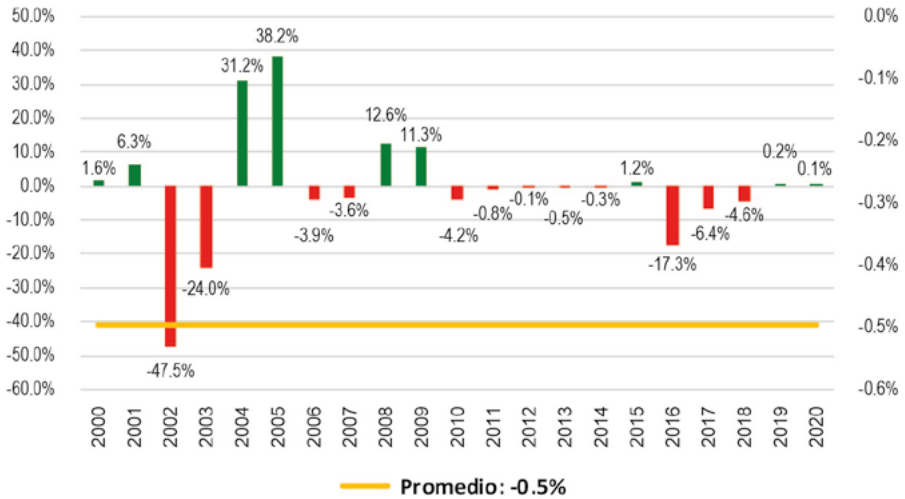


**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo con las tasas de crecimiento anual en términos reales del FASP para el periodo comprendido entre 2000 y 2020 la tasa promedio real anual de crecimiento fue de -0.5%. En cuanto a los demás años, podemos ver que la tasa de crecimiento real anual más alta se encuentra en el 2005 con 38.2%. Por otro lado, se tienen varios años con valores negativos. En el mismo periodo los crecimientos más bajos se registraron en 2002 y 2003 con números negativos de -47.5% y -24% respectivamente. Estas caídas no se han logrado compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 8.1.2).



**Gráfica 8.1.2. Tasa de crecimiento anual del FASP en términos reales  
2000 y 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.





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

En este capítulo, se presentan aspectos básicos que conviene tener a la mano para la operación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), como son: sus antecedentes, mecánica de distribución, disposiciones jurídico-normativas aplicables, destino, detalles de la operación, así como obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Al final se presenta la evolución de los recursos de este fondo.

### **9.1 Antecedentes del FAFEF**

El FAFEF, tiene como antecedente el “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas” (PAFEF), programa presupuestario que tenía el objetivo de fortalecer las haciendas públicas estatales para realizar proyectos de infraestructura, de conformidad con los lineamientos específicos emitidos por la SHCP (ASF, 2009 h, V.9.1, p.1).

Los recursos de PAFEF fueron presupuestados en el PEF en los años 2001 y 2002 a través del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, se destinaron a apoyar a los gobiernos de los estados para hacer frente a las presiones financieras, ejercerlos para el saneamiento financiero, el pago de deuda pública, así como a las reversas actuariales de los sistemas de pensiones (ASF, 2009 h, Ídem).

Para dar certeza a los recursos de PAFEF, en el Decreto de Presupuestos del ejercicio fiscal 2003, se constituyó el Ramo General 39 “De los Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”, con el fin de que se destinara al saneamiento financiero y la inversión en infraestructura.

Para el ejercicio fiscal de 2004, se incluyeron en los posibles destinos de los recursos del PAFEF, el fortalecimiento de los sistemas de pensiones, prioritariamente de las reservas actuariales; la modernización de los catastros para actualizar los valores de

los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones; y la modernización de los sistemas de recaudación locales para incrementar la captación de recursos propios.

En 2005, la Cámara de Diputados autorizó la incorporación de los recursos para el fortalecimiento de los sistemas de protección civil y proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En diciembre de 2006, se incluyó en la LCF el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), reformando la LCF en 2007 para definir la fórmula mediante la cual se distribuyen los recursos de este Fondo.

De esta manera, el FAFEF inició su operación como uno de los fondos definidos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir del año 2007. Con ello se contribuye a financiar el desarrollo local y regional en un marco federalista, donde los estados están directamente vinculados con las necesidades, expectativas y potencial de su población y de la economía local, por lo que cuentan con una percepción más amplia, integral y detallada de los problemas y sus posibles soluciones.

Los recursos del FAFEF se constituyeron como aportaciones federales y se consideran recursos propios que la Federación transfirió a las haciendas públicas de los estados y del Distrito Federal, para que se ejerzan conforme a sus leyes y su gasto se condicione a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la ley define como destino en el artículo 47 de LCF, lo que dio certeza jurídica y presupuestaria a los recursos que las entidades federativas reciben por medio del FAFEF.

## **9.2 Distribución del FAFEF**

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el FAFEF se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.4% de la recaudación federal participable.

El artículo 46 de la LCF, señala que la distribución del FAFEF se realiza mensualmente, durante el ejercicio fiscal, entre las entidades federativas por medio de una fórmula.



Esta fórmula está integrada por un monto fijo que hace referencia a la aportación del fondo presupuestado para cada entidad federativa en el PEF de 2007, posteriormente el incremento (de 2007 al ejercicio en cuestión) del monto total del recurso destinado al FAFEF es repartido de acuerdo con un coeficiente que aumenta la participación de las entidades con menor PIB per cápita en los recursos asignados vía FAFEF.

A continuación, se muestra el artículo referido de forma textual.

*Artículo 46. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.*

*Los montos del fondo a que se refiere este artículo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa. Los recursos del FAFEF se distribuyen a través de la siguiente ecuación:*

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$
$$C_{i,t} = \frac{\left[ \frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum \left[ \frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

*Donde:*

*C<sub>i,t</sub> es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.*

*T<sub>i,t</sub> es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad i en el año t.*

$T_{i,07}$  es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad recibió en el año 2007.

$PiBpc_i$  es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

$\Delta FAFEf_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas entre el año 2007 y el año  $t$ .

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad  $i$ .

$\sum_i$  es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

(LCF, art.46)

### **9.3 Disposiciones jurídico-normativas aplicables al FAFEf**

Son varias las disposiciones aplicables al FAFEf de carácter general, federal y estatal, que en conjunto dan el fundamento jurídico-normativo para la operación de estos recursos.

En el ámbito federal la Ley Fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan una serie de Leyes de carácter general, que son de observancia obligatoria para todos los entes públicos, ya sean federales, estatales o municipales (en el caso del FAFEf no aplica para municipios ni demarcaciones territoriales).

Por otra parte, existen reglamentos, lineamientos y otras disposiciones específicas de carácter federal, que detallan aspectos de la operación, por lo que las entidades federativas deben tomarlos en cuenta al momento de ejercer el fondo.

A nivel estatal, existen una serie de ordenamientos jurídicos y normativos que el órgano hacendario y las entidades federativas deben tomar en cuenta en la operación del FAFEf, tales como: la



Constitución local, coordinación fiscal transparencia, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, presupuesto, rendición de cuentas y fiscalización.

A continuación, enlistamos los ordenamientos jurídicos y normativos más importantes para tenerlos presentes en la operación del FAFEF.

### **A) Federal**

#### **Leyes**

- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General de Equilibrio Ecológico para la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

#### **Reglamentos y lineamientos**

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

- Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas.
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

## **B) Estatal**

### **Leyes**

- Presupuesto de Egresos del Estado.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público o equivalente.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados o equivalente.
- Ley de Planeación del Desarrollo o equivalente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- Ley del Patrimonio Público del Estado.
- Ley de Ingresos del Estado.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado o equivalente.
- Código de la Hacienda Pública Estatal.
- Código Financiero.

### **Reglamentos y manuales**

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados o equivalente.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público o equivalente.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado o equivalente.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Estado.



- Manual de Lineamientos y Políticas Generales para el Control de los Recursos Públicos del Estado.
- Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios para la Administración Pública del Estado.
- Manual de Normas y Políticas para el Gasto Público del Gobierno del Estado.

## 9.4 Destino del FAFEF

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, el destino de los recursos del FAFEF será para nueve objetivos principales: i) inversión en infraestructura física, ii) saneamiento financiero, iii) saneamiento de pensiones, iv) modernización de registros públicos, v) modernización de los sistemas de recaudación, vi) fortalecimiento de proyectos de investigación científica, vii) sistemas de protección civil, viii) apoyar educación pública y ix) fondos de infraestructura concesionada.

A continuación, se muestra a detalle el artículo referido.

*Artículo 47. Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:*

*I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;*

*II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado*



*al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;*

*III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;*

*IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;*

*V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;*

*VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;*

*VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;*



*VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y*

*IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.*

*Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las entidades federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.*

(LCF, art. 47)

## 9.5 Operación del FAFEF

De acuerdo con el apartado 9.3. son varios los ordenamientos jurídico-normativos que rigen la operación del FAFEF. A continuación, se incluyen algunas de las disposiciones más relevantes que hay que considerar para la operación de este fondo: la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Pública (LGCP) y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), así como tres actores: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La operación del FAFEF comprende varias actividades englobadas en tres fases, de forma tal que algunas inician antes del ejercicio fiscal, la mayoría se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal y otras se realizan después del cierre del ejercicio fiscal.

### **Actividades previas al ejercicio fiscal**

En ese sentido, una de las actividades previas al ejercicio fiscal, es la que realiza la dependencia federal coordinadora de cada Fondo de Aportaciones Federales, que con fundamento en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, en este caso, del FAFEF. En esta fase previa al ejercicio fiscal, una de las actividades más relevantes es la integración de los programas presupuestarios correspondientes al Fondo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, la SHCP es la dependencia federal coordinadora del FAFEF, que al integrar los programas presupuestarios del FAFEF con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada entidad federativa, los incorpora al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal presenta cada año a la Cámara de Diputados



para su análisis y aprobación. De esta manera, el PEF del ejercicio en cuestión aprobado, incluye el programa presupuestario del FAFEF (clave I012).

Otra de las actividades que realizan las entidades federativas antes de iniciar el ejercicio fiscal, es la apertura de cuentas bancarias únicas ante la SHCP, exclusivas para que los recursos etiquetados sean transferidos, incluyendo los correspondientes al FAFEF.

### **Actividades durante el ejercicio fiscal**

Para organizar la operación, esta se ha dividido en tres partes, en las cuales se mencionan las actividades más relevantes:

1. Programación presupuestaria,
2. Planeación y ejecución de acciones, y
3. Seguimiento y control

Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas están presentes en las tres etapas de la operación, las de transparencia se distinguen porque son reportes e informes que se publican, mientras que las obligaciones de rendición de cuentas son reportes e informes que se envían a otro nivel de gobierno o bien, para el Congreso. Ambas serán revisadas por las áreas de control interno de cada entidad y podrán ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

### **Etapas 1. Programación presupuestaria**

La primera etapa, Programación presupuestaria, está compuesta tanto de acciones previas al ejercicio fiscal, como de acciones que se llevan a cabo al inicio de este ejercicio. Para empezar, la LCF establece los porcentajes del FAFEF para las entidades federativas (artículos 46 y 47). El monto de estos porcentajes se obtiene anualmente en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, antes de iniciar dicho ejercicio fiscal.

En esta primera etapa, la SHCP emite el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas el monto y la calendarización de distribución mensual de los recursos

correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33. Este acuerdo debe ser publicado anualmente en los primeros días de iniciado el ejercicio fiscal correspondiente y describe a detalle las fechas en que los estados recibirán los recursos por parte de la Federación.

Además, la SHCP se encarga de administrar y regular el sistema de Cuentas Únicas de Tesorería, siendo este el único medio por el cual las entidades podrán recibir los recursos. Por último, la SHCP, se encarga de efectuar los pagos a los estados a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Una vez que da inicio el ejercicio fiscal, la entidad deberá incorporar a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos la cantidad de recursos que les fue presupuestada. La administración de los recursos una vez ingresados al órgano hacendario estatal queda a cargo del gobierno del estado.

## **Etapa 2. Planeación y ejecución de recursos**

La segunda etapa, Planeación y ejecución de recursos, comprende las acciones relativas a la aplicación de los recursos del FAFEf y se lleva a cabo durante el ejercicio fiscal.

Para este fondo las obras se llevan a cabo conforme a las necesidades detectadas con base a la demanda ciudadana. Por lo que, las instancias ejecutoras, con base en su conocimiento de las problemáticas y experiencia determinan las prioridades y acciones a realizar, las cuales cuentan con viabilidad técnica y jurídica, sin que estén plasmadas estas consideraciones en un plan estratégico.

Es responsabilidad de las instancias ejecutoras realizar detallada y completamente el registro y control correspondiente en materia documental, contable, financiera, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda, en los términos de las disposiciones aplicables, que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local, el impacto favorable de los recursos.

De acuerdo al destino del fondo cada una de las instancias ejecutoras deberá presentar la documentación necesaria como sigue:



- En materia de inversión en infraestructura física se deberá presentar los proyectos ejecutivos, evaluación de costo-beneficio e impacto ecológico o ambiental.
- En materia de saneamiento financiero deberán acreditar contable y documentalmente el impacto favorable sobre el balance financiero y la reducción del déficit público, de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- Para el saneamiento de los sistemas de pensiones deberán presentar estudios actuariales de la dinámica demográfica, el número de pensionados y sus familiares, el monto de las pensiones y las fuentes de financiamiento, con el objetivo de fortalecer la posición financiera de estos sistemas.
- En la modernización de los catastros y sistemas de recaudación deberán presentar el proyecto que muestre el impacto de nuevos sistemas técnicos, infraestructura y desarrollo, sobre la recaudación de los contribuyentes.
- Para el fortalecimiento de proyectos de educación, cultura, investigación científica y desarrollo de empresas deberán coordinarse con los programas de la Secretaría de Educación Pública.
- Para los sistemas de protección civil deberán coordinarse con el Gobierno Federal en lo que refiere a las aportaciones financieras para la prevención y atención de desastres.

### **Etapa 3. Seguimiento, control, evaluación y fiscalización**

La tercera etapa, Seguimiento, control, evaluación y fiscalización de los recursos, se refiere a las actividades que permiten revisar y posteriormente verificar que el presupuesto destinado para este fondo se aplica de manera correcta, en tiempo y forma, atendiendo las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que posteriormente son fiscalizadas por la ASF.

Esta etapa inicia cuando las instancias ejecutoras registran los montos por obra y acción, posteriormente se informa a la entidad para integrar la información. Además, cada entidad federativa envía a la

SHCP la información por medio del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) y del Sistema de Formato Único (SFU) de los municipios, siguiendo los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos y las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Una vez que la SHCP recauda la evaluación y avance alcanzado por las entidades federativas, se envían los informes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de forma trimestral, mismos que deben apegarse a los documentos del CONAC y formato de la aplicación de recursos del FAFEF. Al mismo tiempo se compartirá con la población la información referente a los recursos y su aplicación.

Finalmente, se elabora y presenta la Cuenta Pública tanto a nivel federal como de cada entidad federativa por parte del órgano hacendario correspondiente, misma que se presenta a la Cámara de Diputados o bien, al Congreso local respectivo, para que se turne al órgano de fiscalización que atañe.

### **Actividades posteriores al ejercicio fiscal**

Al final del ejercicio en que se aplicaron los recursos del FAFEF, la ASF se encarga de revisar la Cuenta Pública para el sector estatal y municipal. El objetivo de la Auditoría es fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas a través del FAFEF. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la LCF, en el Título relativo al Federalismo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal correspondiente, y demás disposiciones jurídicas aplicables. Al final del siguiente apartado se presentarán los procedimientos que aplica la ASF en la fiscalización del FAFEF.

## **9.6 Obligaciones del FAFEF en materia de transparencia y rendición de cuentas**

En materia de transparencia, la entidad federativa tendrá que facilitar la operación de mecanismos de consulta durante todo el ejercicio fiscal, mismos que permitirán a la población el acceso a la información referente al uso de los recursos. Esto está fundamentado en los artículos 70, 71-I, 71-II de la Ley General de Transparencia y Acceso a



la Información Pública (LGTAIP). Además, de que toda la información que sea requerida por parte de los solicitantes tendrá que apegarse a la LGCG tal y como lo establece el artículo 58 de la LDF.

En la rendición de cuentas los gobiernos involucrados deberán informar a la SHCP, acerca del ejercicio y destino de los recursos federales que reciban. Esto comprende la planeación de los proyectos, el avance físico-financiero de las obras y de ser necesario, el reintegro de los recursos federales no devengados. Así mismo, al finalizar la obra tendrán que reportar las metas y resultados obtenidos con el dinero utilizado, esta información será la misma que deberán poner a disposición de la población. Los artículos 71, 72 y 81 de la LGCG, 19-X de la LGIFE, 23-VII y 23V-III del reglamento de la LGIFE, 85-II de la LFPRH y 48 de la LCF fundamentan a detalle lo anterior.

La fiscalización del FAFEF se realiza bajo una estrategia de Auditorías Coordinadas por parte de la ASF y el Órgano de Fiscalización Superior de cada Entidad Federativa, mismos que tienen que celebrar un Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. La finalidad de esto es tener un mayor alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos federales dentro del marco del Sistema Nacional de Fiscalización. Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías al FAM tienen su sustento jurídico en la LDF en sus artículos 59 y 60; y los artículos 10-I, 14-III, 15, 17-XV, 36-V, 39, 40 y 51 de la LFRFCF; además del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Los recursos deben ser aplicados conforme a las disposiciones jurídico-normativas, ya que de no hacerlo así se pueden fincar responsabilidades contra los funcionarios hacendarios implicados. Los artículos 84, 85 y 86 de la LGCG indican las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que hagan mal uso del dinero y causen daño a la hacienda pública.

A continuación, se presentan los procedimientos de las auditorías a las entidades federativas mediante los cuales la ASF determina los resultados de la fiscalización del FAFEF. (ASF, 2018 g).



### ***Procedimientos de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al FAFEF***

La ASF realiza un papel fundamental para la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, ya que tiene la facultad para verificar los informes de transparencia y rendición de cuentas presentados por los entes fiscalizados, y solicitar los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los entes públicos están obligados a operar, de forma tal que los recursos se hayan aplicado para los fines establecidos y conforme las disposiciones aplicables, en tiempo y forma. Estas acciones dan certeza del ejercicio de los recursos transferidos a las entidades fiscalizadas, a partir de un marco de control interno con el que éstas deben contar.

En caso de que detecte inconsistencias, la ASF está facultada para desplegar una serie de acciones, que van desde la formulación de recomendaciones, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias de hechos, hasta denuncias de juicio político. Tratándose de los pliegos de observaciones, la ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, que el ente fiscalizado deberá reintegrar al Erario Federal.

En el caso del FAFEF, la ASF en coordinación con los entes fiscalizadores del estado, fiscaliza a las entidades federativas en cuanto al programa presupuestario FAFEF, de la cual la SHCP es la encargada de la operación de este recurso a nivel federal. Por otro lado, a nivel estatal, los encargados serán: el órgano hacendario correspondiente.

- ***Control interno***

Con este procedimiento la ASF verifica la existencia de mecanismos de control suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones,



la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.

- ***Transferencia y control de los recursos***

A través de este procedimiento la ASF verifica que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del fondo, de acuerdo con la distribución y calendarización publicada en el DOF.

También se verifica si las entidades federativas instrumentaron las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos a sus instancias ejecutoras, conforme a su propia legislación y disposiciones aplicables.

Asimismo, se verifica si la entidad federativa contó únicamente con una cuenta bancaria para el fondo, la cual será una cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos del fondo y sus rendimientos financieros, en la que no se podrán incorporar remanentes de otros ejercicios ni aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

Así también se comprueba que no se transfirieron recursos entre los fondos y hacia cuentas en las que se disponga de otro tipo de recursos por las entidades federativas.

- ***Registro e información financiera de las operaciones***

Con este procedimiento la ASF comprueba la existencia de registros contables y presupuestales específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido y cumpla con las disposiciones fiscales correspondientes.

También se verifica que la documentación comprobatoria del gasto se cancele con la leyenda “Operado”, o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo.

Asimismo, se comprueba que el registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones con los recursos del fondo se realizó de conformidad con la normativa aplicable y que la información reportada sea coincidente en los diferentes reportes generados.

- ***Transparencia del ejercicio de los recursos***

A través de este procedimiento la ASF verifica que la entidad federativa informó a la SHCP trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo y fueron publicados en sus órganos locales oficiales de difusión, en su página de internet o en otros medios locales de difusión.

También se comprueba que la entidad federativa informó trimestralmente de forma pormenorizada a la SHCP sobre el avance físico de las obras y acciones y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos (ministrado) y los erogados.

Asimismo, se verifica el cumplimiento en la entrega de la información trimestral remitida a la SHCP, su calidad y congruencia.

Otro aspecto a verificar es si la entidad federativa informó a los órganos de control y fiscalización locales y federales, sobre la cuenta bancaria específica en la que recibieron, administraron y manejaron exclusivamente los recursos del fondo y sus rendimientos financieros

- ***Ejercicio y destino de los recursos***

A través de este procedimiento la ASF verifica que la entidad federativa destinó los recursos del fondo y sus rendimientos financieros generados, sujetándose a las disposiciones legales aplicables y al principio de anualidad.

También se verifica que no se destinó más del 25% de los recursos que anualmente le corresponden al estado por concepto del fondo, para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones.

Asimismo, se constata que los recursos destinados a inversión en infraestructura física, se aplicaron y erogaron para la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas e infraestructura hidroagrícola y que el ente auditado destinó hasta un tres por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal



correspondiente, para gastos indirectos por concepto de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de obras de infraestructura.

Así también se verifica que los recursos del fondo que se destinaron a saneamiento financiero, se ejercieron preferentemente a la reducción del saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior, así como otras acciones que acrediten impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales, expresado en un mejor nivel de balance financiero.

Otra cuestión que también se verifica es que la contratación de deuda pública se realizó de conformidad con la normativa establecida. También se verifica que los recursos del fondo destinados para el saneamiento y reforma del sistema de pensiones del ente auditado, se canalicen prioritariamente a reservas actuariales.

La ASF también comprueba que los recursos del fondo que se destinaron a la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, se ubicaron en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos, así como para la modernización de los catastros, con objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones.

También se constata que los recursos del fondo destinados a modernizar los sistemas de recaudación local permitieron ampliar la base gravable y que se tradujera en un incremento neto en la recaudación de los ingresos propios locales.

Asimismo, se comprueba que los recursos del fondo destinados para el fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico se otorgaron siempre y cuando se constituyan como adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

Así también se constata que las acciones en las que se aplicaron los recursos del fondo dentro del sistema de protección civil, sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

Otro aspecto a comprobar por la ASF, es que los recursos destinados a educación pública, fueron adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia, y que el monto de los recursos locales se incrementó en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior.

También se comprueba que los fondos constituidos por el ente auditado para proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados se destinaron al pago de obras públicas de infraestructura susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

- **Adquisiciones, arrendamientos y servicios**

A través de este procedimiento la ASF verifica en las instancias ejecutoras, que las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cumplieron con los procedimientos correspondientes a las modalidades de adjudicación de acuerdo con los rangos establecidos en la legislación estatal.

También se comprueba que las adquisiciones están amparadas en un contrato o pedido debidamente formalizado, que contenga los requisitos mínimos establecidos en el marco jurídico aplicable y que la persona física o moral con quien se celebre el contrato, garantice en su caso, los anticipos que recibe y el cumplimiento de las condiciones pactadas en este instrumento jurídico.

Asimismo, se verifica que los proveedores contratados por las instancias ejecutoras cumplieron con las condiciones contractuales y, en caso de incumplimiento, se aplicaron las penas convencionales y sanciones respectivas.

Así también se verifica que los bienes adquiridos con recursos del fondo disponen de los resguardos correspondientes y mediante la práctica de inventarios físicos se determinó su existencia y condiciones apropiadas de operación.



- **Obra Pública**

A través de este procedimiento la ASF verifica que la obra pública se licitó y adjudicó de acuerdo con la normativa aplicable, considerando los montos máximos autorizados, y que los criterios en los que se sustenta la excepción a la licitación, motivados con el soporte suficiente, a fin de garantizar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

También se verifica que las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, estén amparados en un contrato debidamente formalizado, que contenga los requisitos mínimos establecidos en la normativa aplicable y que la persona física o moral garantice, en su caso, el o los anticipos que reciba y el cumplimiento de las condiciones pactadas; y si se ejecutaron de acuerdo con el plazo y monto pactados y, en caso de modificaciones, éstas se encuentren debidamente justificadas a través de oficios y notas de bitácora de obra, y se hayan formalizado mediante los convenios respectivos, y en su caso, se revisa la aplicación de penas convencionales y sanciones correspondientes por incumplimiento. Asimismo, se revisa que las obras públicas se encuentren recepcionadas de acuerdo con la normativa aplicable.

También se comprueba que los pagos realizados se sobrellevaron con las estimaciones respectivas, que correspondan al tiempo contractual y la normativa aplicable y que se soportaron con números generadores y precios unitarios; que los conceptos extraordinarios y volúmenes excedentes se justificaron y autorizaron; así también se verifica que se amortizó totalmente el anticipo otorgado y entorno a la aplicación de las retenciones se enteró a las dependencias correspondientes.

Finalmente, se constata mediante visita de inspección física, la volumetría de los conceptos de obra seleccionados para determinar si corresponden a lo presentado en las estimaciones pagadas; asimismo, que las obras están concluidas, en correcto funcionamiento y que cumplen con las especificaciones del proyecto.

- ***Impacto, eficiencia, eficacia y cumplimiento de objetivos***

A través de este procedimiento la ASF verifica que el estado ejerció con eficacia y oportunidad los recursos del FAFEf; además, se comprueba el cumplimiento de las metas establecidas en los conceptos de: Inversión en Infraestructura Física, Saneamiento Financiero, Sistema de Pensiones, Modernización de Servicios Públicos, Modernización de los Sistemas de Recaudación, Fortalecimiento de Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, Sistemas de Protección Civil, Educación Pública, y a Proyectos de Infraestructura Concesionada, identificando las variaciones, efectos y causas de las variaciones registradas.

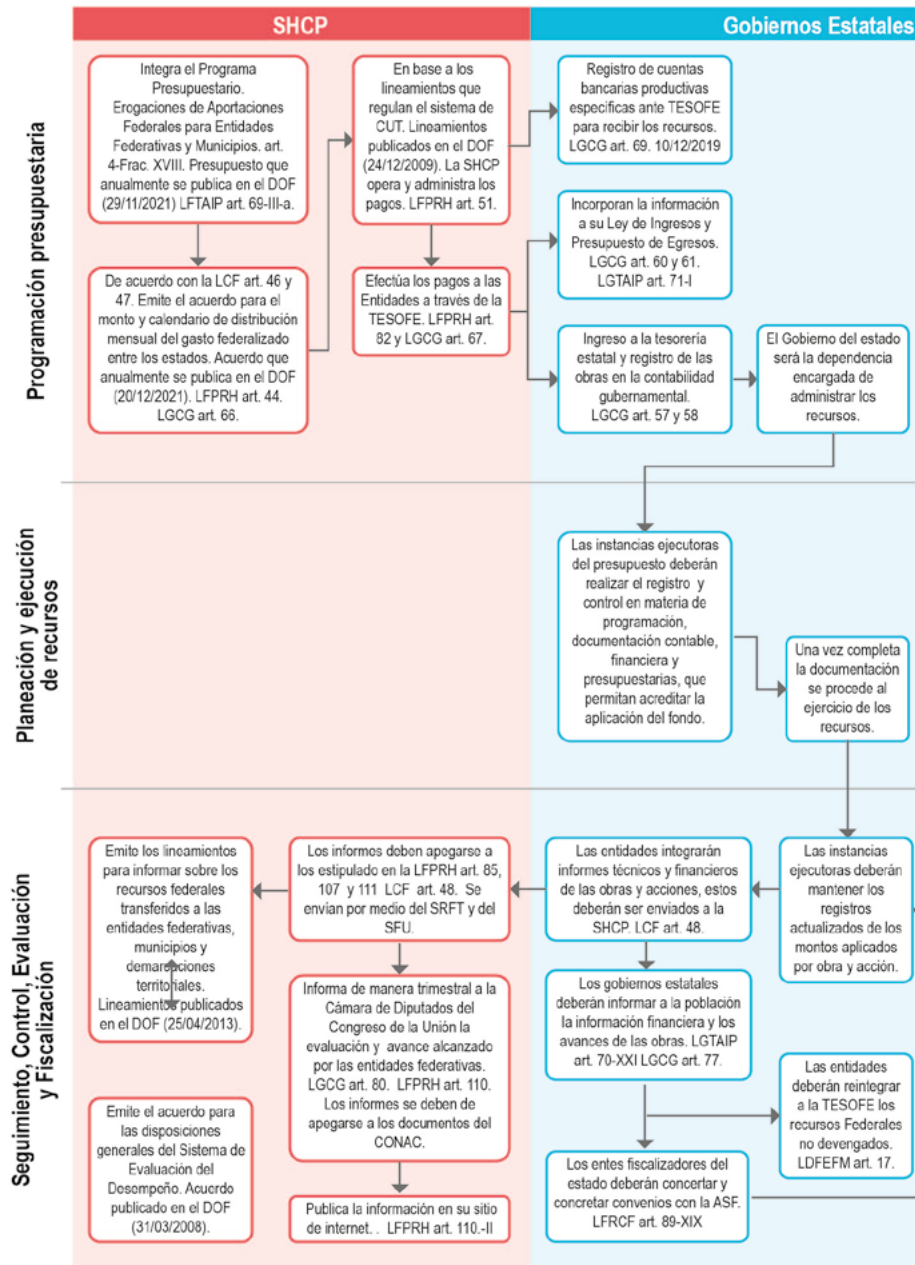
También se verifica si se realizó una evaluación al fondo con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes a los ejecutores de gasto, que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la normativa.

Asimismo, se comprueba que la SHCP y las dependencias coordinadoras del fondo acordaron con las entidades federativas medidas de mejora para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos.

Así también se evalúa el Impacto de los recursos, obras y acciones del Fondo en el fortalecimiento del presupuesto de la entidad, y se corrobora el cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de los recursos del FAFEf.



## Esquema General de Operación del FAFEF





## Esquema General de Operación del FAFEF

ASF



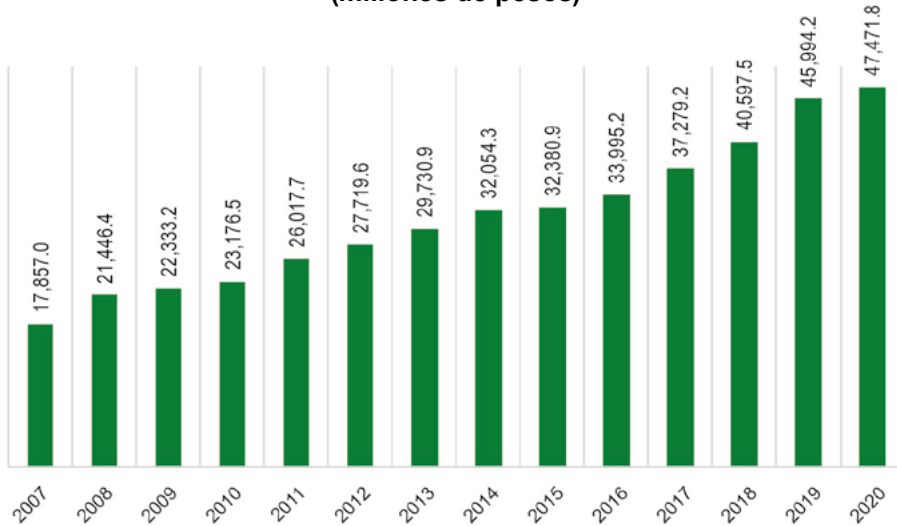
**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), así como diversas disposiciones normativas aplicables al FAFEF.



## 9.7 Evolución de los recursos asignados al FAFEF

Del año 2007 al 2020, los recursos destinados al FAFEF aumentaron en términos nominales, iniciando con 17,857 millones de pesos en el año 2007 hasta alcanzar 47,471.8 millones de pesos en el año 2020. Esta información se muestra a detalle en la Gráfica 9.1.1.

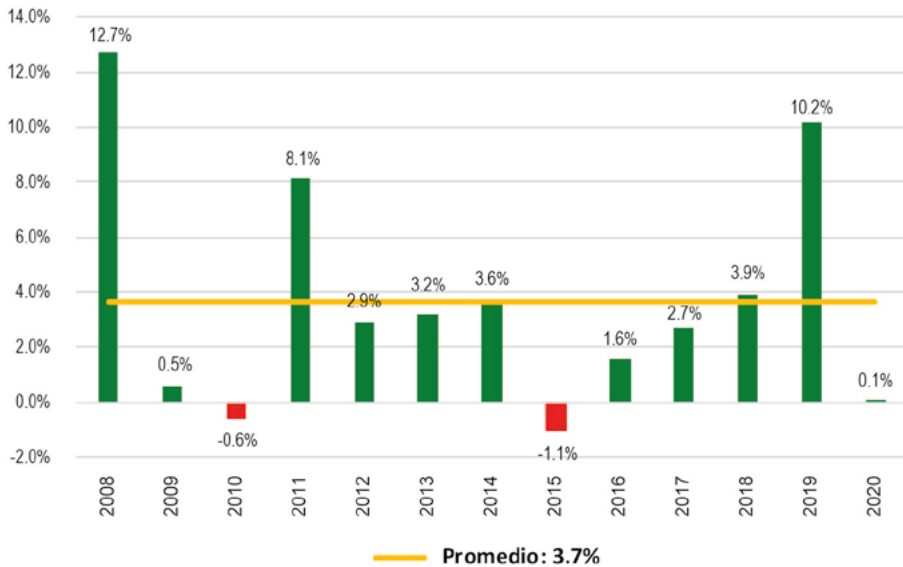
**Gráfica 9.1.1. Evolución del FAFEF 2007 a 2020**  
(millones de pesos)



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

De acuerdo a las tasas de crecimiento anual en términos reales del FAFEF para el periodo comprendido entre 2008 y 2020 la tasa promedio real anual de crecimiento fue de 3.7%. En cuanto a los demás años, podemos ver que la tasa de crecimiento real anual más alta se encuentra en el 2008 con 12.7%. Por otro lado, se tienen años con valores negativos. Para el mismo periodo los crecimientos más bajos se registraron en 2010 y 2015 con números negativos de -0.6% y -1.1% respectivamente. Estas caídas se han logrado compensar con el aumento de los años posteriores. (Ver Gráfica 9.1.2).

**Gráfica 9.1.2. Tasa de crecimiento anual del FAFEF en términos reales  
2008 a 2020**



**Fuente:** Elaborado por INDETEC, con información publicada por la SHCP en el portal Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.



## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS CONSULTADAS

### Normatividad consultada

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 28/05/2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

LCF. Ley de Coordinación Fiscal. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF. 30/01/2018. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf)

LDF. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30/01/2018 Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LD-FEFM\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LD-FEFM_300118.pdf)

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 20/05/2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf)

LISR. Ley del Impuesto Sobre la Renta. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 23/04/2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_230421.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_230421.pdf)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 19/11/2019 Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545958/Ley\\_Federal\\_Presupuesto\\_y\\_Responsabilidad\\_Hacendaria\\_19\\_11\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545958/Ley_Federal_Presupuesto_y_Responsabilidad_Hacendaria_19_11_2019.pdf)

LGCG. Ley General de Contabilidad Gubernamental. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30/01/2018. Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_17\\_001.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf)

Ley General de Desarrollo Social. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 25/06/2018. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

LGE. Ley General de Educación. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30/09/2019 Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE\\_300919.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf)



LGS. Ley General de Salud. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 01/06/2021 Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_General\\_de\\_Salud.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf)

LGTAIP. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF. 20/05/2021 Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LG-TAIP\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LG-TAIP_200521.pdf)

CFF. Código Fiscal de la Federación. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 23/04/2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_230421.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_230421.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 a). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.1.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/01\\_FAEB\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/01_FAEB_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 b). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.2.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/02\\_FASSA\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/02_FASSA_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 c). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.3.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/03\\_FISE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/03_FISE_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 d). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.5.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/05\\_FORTAMUNDF\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/05_FORTAMUNDF_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 e). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.6.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/06\\_FAM\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/06_FAM_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 f). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.7.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/07\\_FAETA\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/07_FAETA_a.pdf)



ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 g). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.8.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/08\\_FASP\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/08_FASP_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2009 h). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 (V.9.1). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09\\_FAFEF\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09_FAFEF_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2016). ACUERDO por el que se publican las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal 2016. Ciudad de México: DOF, 31 de marzo de 2016. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5431533&fecha=31/03/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431533&fecha=31/03/2016)

ASF. Auditoría Superior de la Federación (2017 a): RAMO GENERAL 33. Esquema General de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_MR-FONE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-FONE_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2017 b). Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF). Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FORTAMUNDF\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_MR-FORTAMUNDF_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2017 c). Ramo General 33: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Resultados de su Fiscalización cuenta pública. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_MR-FAETA\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-FAETA_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2018 a). Ramo General 33: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FONE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-FONE_a.pdf)



ASF. Auditoría Superior de la Federación (2018 b). RAMO 33. FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA). Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/simplificados/03%20FASSA.pdf>

ASF. Auditoría Superior de la Federación (2018 c). Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/Documentos/Auditorias/2018\\_MR-%20FAM\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/Documentos/Auditorias/2018_MR-%20FAM_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2018 d). Ramo General 33: Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE). Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FISE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-FISE_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2018 e). Ramo General 33: Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FAM\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-FAM_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2018 f). Ramo General 33: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-FASP\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-FASP_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2018 g). Aportaciones Federales Ramo General 33: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017\\_MR-FAFEF\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_MR-FAFEF_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación (2019 a): RAMO GENERAL 33. FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO (FONE). [http://asfbackup.asf.gob.mx/trans/informes/ir2019c/Documentos/Auditorias/MR-FONE\\_a.pdf](http://asfbackup.asf.gob.mx/trans/informes/ir2019c/Documentos/Auditorias/MR-FONE_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2019 b). Ramo General 33: Fondo de Aportaciones para los servicios de salud (FASSA). Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/Documentos/Auditorias/2018\\_MR-FASSA\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/Documentos/Auditorias/2018_MR-FASSA_a.pdf)



ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2019 c). Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Cuenta pública. Recuperado en febrero de 2021 de: [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorías/MR-FAIS\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorías/MR-FAIS_a.pdf)

ASF. Auditoría Superior de la Federación (2020) Gasto Federalizado: Resultado de la Fiscalización Superior de la CP 2020. Segunda Entrega. Consultado de la página de internet: [https://www.asf.gob.mx/Section/46\\_Informes\\_y\\_publicaciones](https://www.asf.gob.mx/Section/46_Informes_y_publicaciones)

SSA. Secretaría de Salud (2015): Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Consultado de la página de internet. <http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/fassa.html>

CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007): Nota Informativa La Iniciativa para distribuir el FAFEF favorecerá a las entidades rezagadas económicamente. Ciudad de México. H. Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0352007.pdf>

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. Ciudad de México: CONEVAL.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

Gaceta Parlamentaria. (2013). “Declaratoria de publicidad de dictámenes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.” Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3887-VIII, jueves 17 de octubre de 2013. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/oct/20131017.html>





Secretaría de Bienestar. (2019). Dirección General de Desarrollo Regional. Guía para la cédula de verificación y seguimiento de obra del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2019.

Secretaría de Bienestar. (2020 a). Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales. Módulo de Capacitación del Sistema de Evaluación del Desempeño, con énfasis en el gasto federalizado.

Secretaría de Bienestar (2020 b). Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2020. Programa de Capacitación FAIS: Manual del Capacitador.

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social. (2017 a). Acuerdo por el que se da a conocer el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales para el ejercicio fiscal 2017. Ciudad de México: DOF, 31 de enero de 2017. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470414&fecha=31/01/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470414&fecha=31/01/2017)

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social. (2017 b). Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018. Ciudad de México: DOF, 14 de agosto de 2017. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5493738&fecha=14/08/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493738&fecha=14/08/2017)

SEP. Secretaría de Educación Pública (2018 a). Fondo de Aportaciones Múltiples para Universidades Públicas. Guía de operación del programa de construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de Infraestructura Física de Educación Superior 2018. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337935/GU\\_A\\_DE\\_OPERACION\\_FAM\\_UNIVERSIDADES\\_PUBLICAS\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337935/GU_A_DE_OPERACION_FAM_UNIVERSIDADES_PUBLICAS_2018.pdf)

SEP. Secretaría de Educación Pública (2018 b). Fondo de Aportaciones Múltiples para Universidades Tecnológicas y Politécnicas. Guía de operación del programa de construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de Infraestructura Física de Educación Superior 2018. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/356294/GU\\_A\\_DE\\_OPERACION\\_FAM\\_UNIVERSIDADES\\_TECNOLOGICAS\\_Y\\_POLITECNICAS\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/356294/GU_A_DE_OPERACION_FAM_UNIVERSIDADES_TECNOLOGICAS_Y_POLITECNICAS_2018.pdf)



SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2017, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades. Ciudad de México: DOF, 21 de diciembre de 2016. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016)

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal. Ciudad de México: DOF, 31 de enero de 2017.

SHCP, INAP Y BID. (2010). Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33. México: SHCP.

SHCP y BID. (2017 a): Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Módulo I El ABC de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)

SHCP y BID. (2017 b): Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Módulo II Reglas de Disciplina Financiera para un Balance Presupuestario Sostenible. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)

SHCP y BID. (2017 c): Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Módulo III Disposiciones para la Contratación de Deuda y APPS. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)

SHCP y BID. (2017 d): Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Módulo IV Registro Público Único. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)

SHCP y BID. (2017 e): Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Módulo V Contribuciones de la LDF al Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas.



Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)

Guízar, J. (2004). Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado). *Federalismo Hacendario*. INDETEC

Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala. (2019). Manual específico de procesos y procedimientos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Secretaría de Salud Jalisco (2017). Macro Proceso de la Planeación, Programación y Presupuestación del Gasto Federalizado del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud en Jalisco.

Secretaría de Desarrollo Social de Veracruz (2016). Manual Específico de Procedimientos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

Secretaría de Hacienda Chihuahua (2016). Evaluación Específica del Desempeño del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades Federativas (FISE). Ejercicio Fiscal 2015. INDETEC.

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2017). GUÍAS DE AUDITORÍAS A FONDOS FEDERALES.

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (2019). MANUAL PARA LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 05/07/2013. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGIFE.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGIFE.pdf)

Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma Junio de 1994. Disponible en: [http://www.sncf.gob.mx/#id\\_normatividad](http://www.sncf.gob.mx/#id_normatividad)

Reglas de Integración y Operación de los Grupos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. México. Última reforma 28/01/2010. [http://www.sncf.gob.mx/#id\\_normatividad](http://www.sncf.gob.mx/#id_normatividad)

Reglamento del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 23/01/ 2009 Disponible en: [http://www.sncf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Normatividad\\_Operacion\\_SNCF\\_Comites\\_y\\_Grupos/REGLAMENTO\\_DEL\\_CVSP.pdf](http://www.sncf.gob.mx/delivery?srv=1&repo=1&path=/Normatividad_Operacion_SNCF_Comites_y_Grupos/REGLAMENTO_DEL_CVSP.pdf)





Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Emisoras de Valores. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 10/12/2020 Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5607226&fecha=10/12/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607226&fecha=10/12/2020)

DISPOSICIONES de carácter general aplicables a las Instituciones de Tecnología Financiera. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 10/09/2018. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5537450&fecha=10/09/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5537450&fecha=10/09/2018)

Formato para la Asignación de perfiles del SRPU. LINEAMIENTOS del Sistema del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 25/04/2017. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5480556&fecha=25/04/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480556&fecha=25/04/2017)

Criterios generales para la administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que serán aplicables para el ejercicio fiscal 2017 y subsecuentes. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 25/04/2017. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5480856&fecha=27/04/2017](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480856&fecha=27/04/2017)

Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 28/07/2021. Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF\\_01\\_01\\_001.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF_01_01_001.pdf)

Instructivos de llenado de los Formatos (de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios). México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 28/07/2021. Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF\\_01\\_01\\_001.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF_01_01_001.pdf)

Guía de cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. (2017). Disponible en: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/Guia-de-Cumplimiento-LDF.pdf>

Instructivos de llenado de la Guía de cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. (2017). Disponible en: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/Guia-de-Cumplimiento-LDF.pdf>



Norma Mexicana. Escuelas, Calidad de la Infraestructura Física Educativa: requisitos. (2013). Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104914/NMX-R-021\\_Calidad\\_de\\_la\\_INFE\\_requisitos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104914/NMX-R-021_Calidad_de_la_INFE_requisitos.pdf)

Norma para establecer la estructura de información de la relación de las cuentas bancarias productivas específicas que se presentan en la cuenta pública, en las cuales se depositen los recursos federales transferidos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 03/04/2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294361&fecha=03/04/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294361&fecha=03/04/2013)

Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 23/12/2015. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421210&fecha=23/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421210&fecha=23/12/2015)

Norma para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto de las aportaciones federales de los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación. (2017). Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_017.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_017.pdf)

NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar relativa a las aportaciones federales en materia de salud y los formatos de presentación. (2013). Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_013.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_013.pdf)

NORMAS y modelo de estructura de información relativa a los Fondos de Ayuda Federal para la Seguridad Pública. (2014). Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_014.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_014.pdf)

NORMA para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). (2015). Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_015.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_015.pdf)



NORMA para establecer la estructura de la información que las entidades federativas deberán presentar respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y los formatos de presentación. (2015). Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_015.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_015.pdf)

Lineamientos de información pública financiera para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. (2018). Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_018.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_018.pdf)

Lineamientos de información pública financiera para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. (2018). Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_018.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_018.pdf)

Lineamientos para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) del Ramo General 33. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 29/01/2021. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5610597&fecha=29/01/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610597&fecha=29/01/2021)

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. DOF 19/05/1992. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?-codnota=4666809&fecha=19/05/1992&cod\\_diario=201041](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?-codnota=4666809&fecha=19/05/1992&cod_diario=201041).

ACUERDODOF 02-01-2013. por el que se emiten las normas y metodologías para la determinación de los momentos contables de los egresos. Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_04\\_003.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_04_003.pdf)

ACUERDO del gobernador por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, variables, fuentes de información, monto y calendario de ministración, para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del estado\_ para el ejercicio fiscal 2022.

ACUERDO por el que se da a conocer a los municipios del estado\_, la metodología, fórmula, coeficientes, distribución, calendarización y disposiciones normativas de los Fondos de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios para el ejercicio fiscal 2022.



ACUERDO por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios del estado\_, para el ejercicio fiscal 2020.

ACUERDO DOF 14/08/2014. por el que se emiten las Reglas para la aplicación del programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5356323&fecha=14/08/2014&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356323&fecha=14/08/2014&print=true)

Acuerdo 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), publicado por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2009. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 26/02/2009. [http://www.normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/1/images/acuerdo\\_482\\_disposiciones\\_recursos\\_fondo\\_aportaciones\\_educacion\\_basica\\_normal.pdf](http://www.normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/1/images/acuerdo_482_disposiciones_recursos_fondo_aportaciones_educacion_basica_normal.pdf)

ACUERDO por el que se reforma el diverso por el que se determinan los mecanismos a través de los cuales se entregarán los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, correspondientes a la nómina del personal educativo que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas, en las localidades sin disponibilidad de servicios bancarios, publicado el 14 de octubre de 2014. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 15/08/2017. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5493821&fecha=15/08/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493821&fecha=15/08/2017)

ACUERDO por el que se da a conocer el Procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes. México. Diario Oficial de la Federación. 25/02/2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5333723&fecha=25/02/2014&print=true](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5333723&fecha=25/02/2014&print=true)

ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en dicha materia. México. Diario Oficial de la Federación. 12/07/10 Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5151382&fecha=12/07/2010&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5151382&fecha=12/07/2010&print=true)





ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 20/12/2021. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020)

Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud del estado\_.

ACUERDO. DOF 24/12/02 por el que se establece que las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud sólo deberán utilizar los insumos establecidos en el cuadro básico para el primer nivel de atención médica y, para segundo y tercer nivel, el catálogo de insumo. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716455&fecha=24/12/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716455&fecha=24/12/2002)

ACUERDO DOF 21/12/2020 por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020)

CONVENIO 2/05/2014 de colaboración para la ejecución de la actividad denominada “DIAGNOSTICO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA”, que celebran por una parte el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, que en lo sucesivo se denominará “EL INSTITUTO”; y, por otra parte, el organismo responsable de la Infraestructura Física Educativa en el estado, a quien en lo sucesivo se le denominará “EL ORGANISMO ESTATAL”. Disponible en: <http://itife.gob.mx/CONVENIOS/2014/2/CONVENIO%20INIFED%201.pdf>

CONVENIO para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos de distribución y acciones la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que forma parte de Fondo de Aportaciones para a Infraestructura Social, del Ramo 33.



Proceso que realizan las áreas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado que participan en la distribución y ministración de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal FORTAMUN-DF a los municipios del Estado de Zacatecas.





**f INDETECMX**

**t INDETEC\_mx**

**📷 indetec\_mx**

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas  
Lerdo de Tejada No. 2469. Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500,  
Tel. (33) 3669-5550 [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)