

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

LOS FONDOS FEDERALES Y LA EDUCACIÓN. Análisis del FAM en las UPES (2000-2015)

María Susana Sarur Zanatta

Editorial Universidad de Xalapa, en coordinación con
su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones.

Xalapa, Veracruz, México 2019



*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

DERECHOS RESERVADOS © 2019

Por la Universidad de Xalapa

Primera Edición

El tiraje de esta obra, se realizó bajo el sello editorial de la Universidad de Xalapa A.C., a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, en agosto de 2018, constó de 1000 ejemplares, oficinas en Km. 2 Carretera Xalapa-Veracruz, C.P. 91190. Xalapa, Veracruz, México.



Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el consentimiento previo y escrito del autor y/o quienes tengan los derechos respectivos.

Los contenidos de la presente obra, pasaron por un estricto proceso de dictaminación y arbitraje previo, a cargo de las comisiones dictaminadoras de las diferentes áreas del conocimiento del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

Portada y diseño editorial:

Las imágenes que integran la portada, se encuentran protegidas por derechos de autor, utilizándola al amparo del artículo 148 de la Ley Federal de Derechos de Autor en México, ya que se permite la reproducción fotografías e ilustraciones difundidos por cualquier medio, si esto no hubiere sido expresamente prohibido por el titular del derecho.

Dedicatorias

A mi esposo Marcos, a mis hijos Marcos y Marisa, mi nieto Bruno y mi yerno Gil.

Mi reconocimiento al Doctor Juan Ruiz Ramírez, por su excelente labor y apoyo total para la elaboración de este trabajo.

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
CAPÍTULO I LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO	
1.1 Las Finanzas Públicas	25
1.1.1. Teoría de Finanzas Públicas	41
1.1.2. Los recursos públicos	47
1.1.3. El gasto público	57
1.1.4. La actividad financiera del Estado	69
1.2 Federalismo y Coordinación Fiscal	80
1.2.1 Ley de Coordinación Fiscal	86
1.2.2 Fondos federales	90
1.2.3 Presupuesto de Egresos	97
1.3 Teoría del Desarrollo Endógeno	105
1.4 Equidad en la asignación de recursos públicos	113
CAPÍTULO II EL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES Y SU ASIGNACIÓN (PERIODO 2000-2015)	
2.1 Transferencias Federales	125
2.2 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	163
2.2.1 Antecedentes	163
2.2.2 Objetivos del FAM	169
2.2.3 Reglas de operación para la distribución y asignación	178
2.2.4 Normatividad	194
2.3 Universidades Públicas Estatales	205
2.4 La Fórmula del FAM	210

**CAPÍTULO III LA ASIGNACIÓN DEL FONDO DE
APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM) EN LAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES 225
(UPES). (PERIODO 2000-2015)**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 251

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 261

ANEXOS

ANEXO A: ACUERDO por el que se da a conocer a 279
los gobiernos de las entidades federativas la
distribución y calendarización para la ministración
durante el ejercicio fiscal de 2015

ANEXO B. DATOS PARA ANÁLISIS FAM 2013, 2014 285
Y 2015

ANEXO C. AVANCES FAM % (2001-2013) 288

ANEXO D. FONDO DE APORTACIONES 290
MÚLTIPLES 2000-2015 (Miles de pesos)

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICAS

Tabla 1. Asignación de subsidio federal ordinario 20
2007

Tabla 2. Avance Financiero del FAM 186

Tabla 3. Universidades Públicas Estatales 207

Tabla 4. Correlación de los montos del FAM (2013- 237
2014)

Tabla 5. Correlación de los montos del FAM (2000- 238
2015)

Tabla 6. Estadísticas descriptivas de la asignación del 242
FAM

Figura 1. Proceso para obtención de recursos del FAM	188
Gráfica 1. Gasto público en educación (% del PIB) Mundo	227
Gráfica 2. Gasto público en educación (% del PIB) México	228
Gráfica 3. Variación en porcentajes de montos del FAM (2013-2014)	230
Gráfica 4. Variación en asignaciones de FAM (2002 y 2008)	231
Gráfica 5. Avances FAM % (2001-2013)	232
Gráfica 6. Comportamiento de los montos entre los años 2013 (sin fórmula) y 2014 (con fórmula)	236
Gráfica 7. Dendograma del periodo 2000-2015	244
Gráfica 8. Comportamiento en la asignación de los montos	245

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
IES	Instituciones de Educación Superior
INIFED	Instituto de Infraestructura Física Educativa
INAFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UPES	Universidades Públicas Estatales
UV	Universidad Veracruzana

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

PRÓLOGO

Los gobiernos, en cualquier lugar del mundo, necesitan de recursos financieros para lograr sus objetivos de atención y salvaguarda del pueblo al cual dirigen, por lo que es necesario que establezcan lineamientos para la recaudación y aplicación de dichos recursos.

En nuestro país, estos lineamientos están regidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 31, fracción IV, en donde, explicado brevemente, se establece que todos los mexicanos tenemos la obligación de contribuir al gasto público, tanto de la Federación, como del Estado y Municipio en el que residan, de manera proporcional y equitativa, es decir, se genera una recaudación con ingresos provenientes de diferentes contribuciones, además de aplicarse en el cumplimiento del gasto público.

Con base en esto, el gobierno elabora planes y programas para determinar dónde se van a generar

los recursos y en qué se aplicarán, todo a través de presupuestos, es decir, con la cuantificación de esos planes y programas, los cuales requieren de un manejo y control estricto para cumplir con la ciudadanía, con transparencia en la información que se suministra; todo esto referente a la administración de los recursos públicos federales, que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015), debe cumplir con los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género; en el caso de esta investigación, se analizó la administración respecto al gasto público del ramo 33, en particular, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en las entidades federativas, en la parte correspondiente a la infraestructura educativa en la educación superior, con la finalidad de establecer las diferencias generadas antes y después de la aplicación de la fórmula correspondiente, la cual permite una asignación más equilibrada tomando en cuenta indicadores como el

cumplimiento de avances y la matrícula en las Universidades Públicas Estatales (UPES), durante el periodo 2000-2015.

El FAM, es un fondo ubicado en el Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, dirigido hacia el beneficio social y la infraestructura educativa en la educación básica y superior, esto es, en lo referente a esta tesis, a las UPES, por lo que a continuación se presentan algunos antecedentes que sustentan la problemática detectada en lo concerniente a las anomalías entre los diversos niveles educativos, las cuales se pretende solucionar a través del fortalecimiento de las competencias de los mexicanos con una educación suficiente y de calidad, es decir, transformar el sector educativo en todos sus aspectos, con el fin de lograr un México que se pueda heredar a las futuras generaciones.

Para iniciar con este estudio, es necesario presentar algunos datos generados en el Instituto Nacional de

la Infraestructura Física Educativa (INAFED) (2010), que explican que el gasto educativo representa sólo un 3% del gasto federal; que el 66% es gasto corriente, dirigido hacia servicios personales; el 31% se encuentra en el rubro de “otros”, manejados como transferencias, sin embargo, se reduce el presupuesto de manera considerable en infraestructura física educativa, aunque lo ideal sería que se mejorara esta inversión puesto que la mayoría de las escuelas, están en pésimas condiciones, por ejemplo: el 20% no tienen agua corriente; el 30% no tienen electricidad; el 60% no tienen drenajes; el 70% carecen de áreas deportivas; 80% sin teléfono y 90% sin laboratorios; para solucionar esta problemática, debe aumentarse el gasto en inversión y disminuirse el gasto corriente (Tuirán, 2010).

A pesar de esto, según la Secretaría de Educación Pública (2012), la educación superior se incrementó en un 28% en el sexenio del presidente Zedillo, un 12% con Fox y 21% con Calderón; esto muestra una

tendencia que se puede desarrollar en el futuro, siempre y cuando se garanticen los recursos suficientes mediante un gasto eficiente, evitando la corrupción, así como, aumentar la inversión en educación, desde las haciendas municipales.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) incluye en la estimación del gasto nacional en educación, el Ramo presupuestal 11 (etiquetado para la SEP), el Ramo 25 (Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos), el componente educativo del Ramo 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios), así como el gasto destinado por otras secretarías, gobiernos estatales y municipales, y particulares en apoyo a la generación de servicios educativos y de formación humana.

A pesar de toda esta información, se detecta que los objetivos presentados en dichos planes y programas no siempre se logran; uno de los motivos es que no se aplica el presupuesto de egresos conforme a lo establecido, por lo que se considera relevante

realizar un análisis para determinar si se cumplió en su totalidad; esta investigación está dirigida hacia el FAM, en las UPES en México, en el subfondo de construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura física educativa en el nivel superior.

De acuerdo con la OCDE (2010), gobiernos que la integran tendrán que preguntarse hasta dónde están dispuestos a ir en el sentido del pluralismo del financiamiento; esto es, será necesario decidir si se autoriza a las universidades públicas a allegarse los fondos suplementarios que ellas se procuran, o en otro caso, si los fondos públicos servirán para estimular las actividades complementarias que les permitan acceder a fondos provenientes de otras fuentes, como las privadas.

En algunos países como Alemania, Francia y el Reino Unido, adoptan algunos puntos básicos respecto a su modelo financiero de la enseñanza superior, por ejemplo, en Alemania existe un sistema descentralizado que permite una mayor

diferenciación entre las universidades de los distintos territorios que la conforman, puesto que tienen poder autonómico para asignar fondos a las universidades y establecer las partidas específicas de gasto; esto implica que el sistema es centralizado desde el punto de vista de la planificación y control de la actividad educativa e investigadora, a través de la comisión del gobierno federal. Francia tiene un modelo centralizado; esto es, las universidades dependen directamente del gobierno y la autonomía financiera es muy limitada, puesto que las partidas de gastos son específicas y los ejercicios presupuestarios anuales, con el correspondiente perjuicio que se presenta para realizar una adecuada planificación financiera; a pesar de esto, se ha alcanzado una alta coordinación entre el gobierno central, con sus respectivos ministerios, y las administraciones locales, teniendo un papel muy importante todas ellas en el financiamiento del sistema de educación superior. El Reino Unido cuenta con un sistema de financiamiento homogéneo para cada país (Inglaterra, Gales,

Irlanda del Norte y Escocia), el cual está compuesto por un solo organismo que determina los fondos que se asignan a las universidades y que está situado entre las universidades y el gobierno; este organismo establece el reparto basado en criterios de mercado, como son la oferta de plazas de las universidades y el precio por plaza que están dispuestos a ofrecer por lo que provocan una competencia entre las universidades por captar fondos públicos; para obtener resultados positivos, se han establecido mecanismos de control de gestión y calidad docente, que limitan el impacto de la presión del mercado en un servicio social como es el de la enseñanza universitaria (OCDE, 2010).

Sin embargo, la realidad sobre la actitud de los gobiernos muestra una modificación sobre su visión en cuanto al papel de la sociedad civil y del Estado en lo que concierne a la educación superior mediante estrategias diferentes para atender el problema, marcadas por una percepción bastante negativa respecto al desempeño de las

universidades públicas, lo que ha llevado a medidas que generalmente intentan condicionar los recursos adjudicados a la educación superior pública, al logro de objetivos de eficiencia, eficacia y calidad.

Martínez Vilchis (2007) explica que, en nuestro país, uno de los desafíos más grandes que enfrenta la educación superior es el del financiamiento, puesto que no existe una política pertinente para la asignación de los fondos con la finalidad de ejercer acciones de desarrollo y mejoramiento, por lo que es necesario aplicar criterios claros, participativos y equitativos en el otorgamiento del subsidio para resolver el proceso de determinación de los costos. El desarrollo de un país se genera a través de diferentes variables, una de las cuales es la educación, la cual es un medio para reducir la pobreza, sin embargo, los recursos que se requieren para lograrlo no son suficientes, por lo que se demanda de financiamiento público en cualquier nivel educativo.

Aun cuando se determinan fórmulas para asignar presupuesto a las instituciones de educación superior, no se pueden medir con parámetros internacionales respecto a movilidad de docentes y alumnos, investigación en nuevas áreas, posgrado, costo por alumno o plantilla académica, lo que hace que se considere en desventaja a nivel internacional. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en información del año 1999, México tenía un gasto público en educación por alumno, de sólo 1.6 veces menos que el promedio de los países que pertenecen a esa organización internacional por lo que desde el año 2000, la Secretaría de Educación Pública (SEP) se comprometió, a través de su Programa Nacional de Educación, a incrementar los recursos dirigidos hacia la educación superior para llegar al 1% como porcentaje del PIB. No obstante, para el año 2006 sólo se logró el 0.57% del mismo indicador. Así mismo, para el 2007 sólo se asigna lo correspondiente al 0.51% del PIB, por lo que se desarrollan negociaciones entre rectores, diputados,

autoridades de la SEP y de la SHCP, para una reasignación de más de 8 mil 200 millones de pesos, lo que incrementa el porcentaje al 0.59% del PIB (60 mil 475 millones de pesos), aunque es lo mismo que se establecía en el año 1995; esto se realiza sólo con recursos de la federación, sin que exista participación ni coordinación con los estados.

Martínez Vilchis (2007) explica que, durante el año 2007, el ejercicio presupuestal para las universidades públicas estatales fue de 668.5 millones de pesos; sin embargo, las instituciones que tienen una mayor asignación son las de Nuevo León, Guadalajara, Puebla, Sinaloa y Veracruz. Aun cuando el subsidio ordinario se incrementa cada año, no disminuyen las brechas del financiamiento; por ejemplo, las universidades con mayor asignación estatal, también se encuentran como las primeras en el subsidio federal, como las de Guadalajara, Veracruzana y Nuevo León; para comprender esto, se presenta una tabla con la información de las 15 primeras universidades que

reciben subsidio federal ordinario, el porcentaje que les corresponde, la matrícula, los programas educativos (PE) y los docentes de tiempo completo (PTC) (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Asignación de subsidio federal ordinario 2007

No.	Institución	Subsidio	%	Matrícula	PTC
1	U.A. de Nuevo León	2,175,875,549	9.6	65,880	1,788
2	U. de Guadalajara	1,861,826,116	8.2	71,286	2,899
3	U.A. de Puebla	1,657,428,887	7.3	43,439	1,822
4	U.A. de Sinaloa	1,555,562,456	6.8	43,874	1,251
5	U. Veracruzana	1,151,601,453	5.1	47,839	1,650
6	U.A. de Tamaulipas	987,031,031	4.3	37,985	1,058
7	U.A. de Yucatán	854,338,156	3.8	10,630	718
8	U.A. de San Luís Potosí	853,641,250	3.8	20,315	688
9	U. Mich. San Nicolás Hgo	797,962,463	3.5	36,135	955
10	U.A. de Guerrero	766,491,360	3.4	22,416	856
11	U.A. de Baja California	724,070,016	3.2	32,532	1,006
12	U.A. del Edo. de México	692,618,488	3.0	34,389	918

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

13	U. de Colima	662,435,115	9.6	10,758	456
14	U.A. de Zacatecas	604,876,896	8.2	15,014	860
15	U.A. de Coahuila	593,237,838	7.3	21,674	554

Fuente: Martínez Vilchis (2007), con base en datos de la Subsecretaría de Educación Superior. <http://ses4.sep.gob.mx/if/f2.htm>; ANUIES (2004) Anuario estadístico de Técnico Superior Universitario y Licenciatura.

También es necesario explicar que los recursos fiscales son limitados, que existe inequidad en la asignación de los subsidios, además, que los efectos de la globalización económica coartan los objetivos de la educación superior referidos a considerarla como la estrategia a través de la cual se acrecienta el capital humano y social de la nación, así como, la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos, con el fin de enriquecer la cultura mediante aportaciones de las ciencias sociales, humanísticas, artísticas y tecnológicas, para contribuir a la mejora de la competitividad y el empleo que se requieren en una economía sustentada en el conocimiento, lo que traerá como consecuencia el crecimiento del producto nacional, la justicia social, la consolidación de la democracia,

la identidad nacional y la distribución adecuada del ingreso de la población.

Para lograrlo, se requiere una política de financiamiento que permita el logro de objetivos de desarrollo y mejoramiento de la educación, a través de criterios, recomendaciones y coordinación, con la finalidad de lograr la objetividad, veracidad y equidad en la asignación y distribución de los recursos fiscales; no obstante, las instituciones de educación superior no deben fundamentar su funcionamiento sólo a través de políticas económicas, sino también en lo académico; la equidad y el desarrollo sostenible son los aspectos que se deben tomar en cuenta para sustentar una política nacional para lograr la calidad en la educación, así como, una visión a largo plazo, con integridad, que permita superar las crisis y condiciones que imperan en la educación superior en esta era de la información; también, promover la integración de las UPES para darle mayor sentido a

la inversión y de esta manera, llegar a todos los involucrados en alcanzar estos objetivos.

El FAM está orientado hacia el financiamiento de los programas de asistencia social en materia alimentaria y como apoyo a la población en desamparo; también, a la atención de las necesidades de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica y superior; ahora bien, para que se cumpla con la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto en este fondo, es necesario evaluar los resultados de la asignación de dichos recursos, en este caso, en lo que se refiere a los lineamientos establecidos para la infraestructura educativa superior en su modalidad universitaria, para las obras de consolidación en universidades públicas; uno de los objetivos de este fondo es proporcionar instalaciones y equipamiento al nivel superior en su modalidad universitaria, para una adecuada operación de los programas que tienen asignados.

En la elaboración de este documento, se presentan algunos referentes en los cuales se ha abordado el tema del FAM, sin embargo, en ninguno de ellos se le relaciona con la asignación de los recursos hacia las UPES, ni cuál ha sido el comportamiento de dicha asignación antes y después de la aplicación de la fórmula establecida hasta el año 2014, por lo que se considera un documento con aportaciones extraordinarias en las finanzas públicas.

CAPÍTULO PRIMERO

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Este primer capítulo se conforma por el estudio de las Finanzas Públicas en México, como sustento de la investigación, puesto que en su contenido se revisa la teoría de las Finanzas Públicas, así como, información acerca de los recursos públicos, el gasto público, la actividad financiera del estado y, como parte fundamental del tema central de la tesis, Federalismo y Coordinación Fiscal, toda vez que la Ley de Coordinación Fiscal rige el control del FAM, integrado en el Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, respecto a la asignación determinada en el Presupuesto de Egresos.

1.1 Las Finanzas Públicas

Para iniciar el estudio de las Finanzas Públicas en México es necesario revisar lo relativo a sus

orígenes, es decir, la etimología de la palabra, cómo ha evolucionado a través del tiempo, entre otros aspectos relevantes.

De acuerdo con lo escrito por Villegas (2000), la palabra *finanzas* proviene del latín medieval, del verbo latino *finire*, del que surgieron el verbo *finare* y el término *finatio*, que tuvieron varios significados, de acuerdo a la época en que se utilizaba; por ejemplo: en una primera fase, designaba una decisión judicial, después una multa fijada en juicio y, por último, los pagos y prestaciones, en general; alrededor del siglo XIX, se ubica a los negocios financieros como monetarios y bursátiles; en un tercer periodo, se utilizó la palabra finanzas sólo respecto a los recursos y gastos del Estado y las comunidades.

Para diferenciar a las finanzas estatales de las privadas, se adiciona el término “públicas”; esto es porque las finanzas privadas se refieren a problemas monetarios, cambiarios y bancarios,

además de los económicos, que se presentan a los particulares; en cambio, las finanzas públicas se ubican en los recursos financieros del Estado.

Pero para expresar a la Ciencia de las finanzas públicas, denominada también Ciencia de la hacienda o de la hacienda pública, se especifica que estudia la actividad desarrollada por el Estado para obtener ingresos y efectuar sus gastos. Así mismo, es la disciplina que examina a la actividad financiera.

Al presente, el Estado desarrolla un papel esencial respecto a la distribución de los recursos públicos orientados al bienestar de la población; la asignación presupuestal de los fondos federales, tema central de este trabajo y referente de finanzas públicas, debe analizarse y evaluarse, para establecer su eficiencia respecto al federalismo fiscal.

En los inicios, la actividad estatal sólo actuaba al mínimo de funciones y tenía las atribuciones de

policía, justicia, armada y diplomacia (estado gendarme), y todas las demás actividades se relacionaban con el sector privado. Para la escuela de la economía clásica (y hasta avanzado el siglo XIX), el papel del Estado se enfatizaba por sus acciones como la defensa de la sociedad, la procuración de justicia y ciertas tareas públicas, como la instrucción de la población (López y Borja, 2010).

Sin embargo, de acuerdo con Duverger (1988), con el tiempo se transitó a una tendencia intervencionista en donde el Estado también delimita la actividad privada, crea servicios públicos y estructura a la sociedad con un ideal de justicia (estado proveedor); en este sentido, las finanzas públicas se conciben como el medio para cubrir los gastos administrativos del gobierno; son el canal por el que el Estado interviene en la vida de los ciudadanos conduciéndolos en función de la justicia social a partir de la satisfacción de sus necesidades colectivas.

Por ejemplo, para Harold Groves (1972), el campo de investigación de la hacienda pública es relevante porque revisa los ingresos y egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales o locales; esto es, cada profesión le dará el enfoque pertinente, de acuerdo con los intereses del contribuyente, al que se debe orientar en el cumplimiento de su obligación de contribuir al gasto público, procurando la reducción de los impuestos para su ventaja personal.

Se debe discutir de hacienda porque el tema se refiere al manejo de los recursos financieros del Estado y se define como la coordinación económica activa de individuos y bienes económicos, establecida por la población ubicada en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, que las personas no podrían lograr de manera aislada o individual, por lo que deben reunirse en grupos, liderados por una organización o un individuo.

Gaudemet et Molinier (1996), explican que las finanzas públicas tienen por objeto de estudio, las reglas y operaciones relativas a los fondos públicos. Por esto es que se deben generalizar los conocimientos y construir una teoría que explique las relaciones existentes entre los fenómenos financieros. La riqueza en estos estudios radica en considerar no sólo las operaciones financieras y la recolección de datos contables o estadísticos, sino la búsqueda de relaciones válidas y precisas entre las variables estudiadas.

Un aspecto primordial de las finanzas públicas es su carácter eminentemente social, ya que los recursos que el Estado ingresa y gasta, son el medio por el que alcanzan su propósito, que es el bienestar colectivo. “Las finanzas públicas deben ayudar a proveer bienes públicos y propiciar equidad” (Kaul y Conceicao, 2006).

La hacienda pública se integra con varios elementos, entre los cuales están: 1) el sujeto, el ente colectivo formado por la unión de la población de un lugar específico; 2) la materia administrable, el patrimonio del Estado, los bienes de posesión estatal; 3) la actividad, realizada y puesta en acción por los órganos administrativos; 4) la finalidad específica, esto es, satisfacer las necesidades de la comunidad, a diferencia de la hacienda privada (Villegas, 2000).

Como se puede identificar, no sólo se refiere a la administración de los recursos, sino a los lineamientos y normatividad que rigen la recaudación, esto es, la obtención de esos recursos, hasta la distribución y asignación del denominado gasto público, para satisfacer las necesidades de bienestar social de la comunidad.

Sin embargo, la evolución en el estudio de las finanzas públicas no concierne únicamente a la innovación en sus procesos técnicos, sino a su idea

misma y los fines que le asigna el Estado, de manera que los cambios en su distribución son la consecuencia y reflejo de la evolución del propio Estado.

No obstante, en este trabajo se ubica a la expresión Finanzas Públicas para esclarecer, en sentido amplio, lo relativo a los recursos y gastos del Estado, así como, de los entes autónomos, considerando que el manejo de los bienes del Estado se realiza de manera unificada, por lo que se expresa que: es el conjunto de los recursos fiscales y reglas técnicas relativas a la actividad financiera de las personas públicas; trata de los principios de la distribución de los gastos públicos y sus condiciones de aplicación.

Ahora bien, cuál es la importancia de las finanzas públicas. Respecto a su existencia, Sáinz de Bujanda (1985), explica que no existía una ciencia de la hacienda pública, sino varios criterios políticos o administrativos, de carácter empírico, sobre los ingresos y los gastos públicos; esto es, la hacienda

se transformó en objeto del conocimiento científico cuando se utilizaron los métodos de la ciencia económica, en la actividad financiera, por supuesto, con cierto grado de autonomía.

Algunos estudiosos de esta ciencia están en desacuerdo respecto a la manera en la cual se explica a las finanzas públicas, dicen que se enseña como derecho o economía, sin embargo, Villegas (2000) no está de acuerdo con esto puesto que expresa que la cátedra de Hacienda Pública se sigue impartiendo unida al derecho financiero o tributario, y está aún vigente en las facultades del área de las Ciencias Económicas.

Lo siguiente es examinar las características que le dan el carácter de ciencia; por ejemplo, Sáinz de Bujanda (1985), expresa que existen disciplinas autónomas o sustantivas, que utilizan métodos propios para crear diferentes esferas de conocimiento científico; también están las disciplinas informativas, cuya misión no es

investigar, sino sólo recoger y ordenar los resultados obtenidos por otras ciencias autónomas; de acuerdo con Ferreiro (1992), se puede construir una ciencia de la hacienda pero con carácter informativo, para coordinar los conocimientos adquiridos en cada disciplina autónoma, para orientar la política financiera. A partir de este análisis, se determinan objetivos específicos de la hacienda pública, como el recopilar o reunir, además de agrupar o clasificar, los diversos aspectos de la actividad financiera, así como, combinar, ordenar y coordinar dichos elementos.

A través del tiempo, las finanzas públicas constituyen un cuerpo doctrinal que, haciendo uso de diversos métodos, ha recopilado, clasificado y armonizado un grupo de conocimientos, para convertirlos en una rama particular del saber. También es posible establecer que una ciencia se estudie respecto a la teoría y a la práctica, aplicando procedimientos metodológicos, con el fin de obtener resultados comprobables por científicos; estos

resultados no necesariamente deben ser exactos, evidentes ni universales, lo que permite la elaboración de disciplinas como las ciencias sociales y políticas, aun cuando no se consideren con carácter científico.

Villegas (2000) determina que es posible que exista una ciencia de las finanzas públicas, puesto que ofrece una síntesis organizada, estructurada y armonizada, del conjunto de conocimientos abarcados por la actividad financiera del Estado; además, su utilidad tiene como fin, una visión coherente de ideas, normas o hechos, relacionados con un mismo sector de realidades, con elementos heterogéneos para ser analizados por otras ciencias especializadas.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, de la Federación, el Estado o Municipio en el que residan, de manera

proporcional y equitativa, según lo señalado en las leyes respectivas; esto fundamenta que el Estado debe obtener ingresos que le permitan ejercer los gastos necesarios con el fin de proveer servicios a la población, cumpliendo así con su misión de promover el bienestar social. Estos ingresos deben recaudarse en el monto, tiempo y forma que señala la ley respectiva, así como, especificar los destinos presupuestales hacia los que serán dirigidos. Estos procesos conllevan un costo que debe evaluarse para determinar en qué momento se genera una utilidad social máxima, es decir, cuál es la necesidad, en términos económicos, del sacrificio y verdadero rendimiento que la actividad financiera del Estado provoca en la comunidad o en ciertos grupos especiales.

Lo anterior fundamenta que las finanzas públicas o gubernamentales, no se ubican sólo con integrar la actividad financiera con el cuadro general de la economía del país, sino que debe relacionarse con otros países, detectando las posibles

consecuencias y reacciones contra sucesos externos, ajenos al poder de decisión del gobierno, con un cierto grado de previsión; esto reflejado en los posibles efectos de la imposición y los gastos públicos, con criterios microeconómicos y con visión macroeconómica; la obtención de los diversos ingresos debe ubicarse de acuerdo con el régimen jurídico, fiscal, sus efectos y consecuencias, así como, el crédito público, en cuanto a estructura, régimen legal, efectos económicos, utilidad y conveniencia.

También Villegas (2001), explica que es necesario analizar los principios presupuestales para determinar sus procedimientos de elaboración, autorización, ejecución y control, a través de la planeación de la actividad financiera, tanto en ingresos como egresos.

De esto se deriva que se establezca la necesidad de decidir si las finanzas públicas tienen alguna utilidad, en diferentes aspectos, por ejemplo, 1) respecto a

los intereses teóricos, en cuanto a la economía, al integrar a la ciencia económica con una especialización en una economía política y financiera; a la parte jurídica, puesto que esos ingresos y egresos son establecidos conforme a normas del derecho; 2) los intereses prácticos: tanto abogados como contadores, ubican a cada sector en el cual van a trabajar, como el jurídico, económico o financiero; también, el ciudadano, porque utiliza los conocimientos sobre la actividad económica gubernamental para su conveniencia al solicitar la solución a problemáticas sociales, a través del voto o de hacer valer su opinión sobre políticas de interés público, con la participación ciudadana (Villegas, 2000).

A partir de lo analizado con anterioridad, se señala lo explicado por Dino Jarach (2013), en cuanto a que se debe construir una teoría general de las finanzas públicas, determinada por la premisa de la existencia de una organización humana llamada Estado, con funciones distintas, de acuerdo con las

circunstancias históricas en que se ha desenvuelto y los fines propuestos, conforme a políticas predominantes; esto es, que el Estado es una organización con objetivos planteados y compromisos a cumplir, lo que justifica la actividad financiera y, por lo tanto, la ciencia de las finanzas públicas.

El mismo Villegas (2000) conceptualiza a la ciencia de las finanzas públicas, como el estudio valorativo de cómo y por qué el Estado obtiene ingresos y realiza erogaciones, y el examen sistemático de los distintos aspectos del fenómeno financiero, respecto al ámbito económico, político y jurídico.

Al realizar esta revisión general sobre la presencia y utilidad de las finanzas públicas, se pudo determinar que es una ciencia que tiene existencia en este momento y presta útiles servicios; que en su concepción actual, quedan atrás posiciones doctrinales erradas que negaron su carácter científico; debe cumplir con un rol importante de

ciencia de síntesis, para comprender la red de fenómenos públicos relacionados con la economía jurídicamente regulada de los entes públicos; debe también, limitar su campo de estudio a las instituciones y relaciones que genera la actividad financiera, en un marco jurídico, al tomar en cuenta que el estado de derecho es así, cuando las actividades en el campo financiero y su relación con los particulares, están reguladas por ley; es un triángulo con los vértices referidos al aspecto económico, al político y al jurídico; en las instituciones educativas de nivel superior, actualmente se toma en cuenta que con los nuevos profesionales que exige la globalización, debe incluirse para tener las bases del conocimiento de aspectos como la manera en cómo funciona, se financia y se regula jurídicamente, el sector público.

Para fundamentar la importancia del manejo de los recursos públicos, se debe iniciar con la revisión de la teoría de las finanzas públicas y todos los aspectos y elementos que la integran, así como, los

procedimientos para estudiarla y generar conocimiento.

1.1.1 Teoría de Finanzas Públicas

Los gobiernos requieren de recursos financieros para ejercer sus funciones de satisfacción de necesidades colectivas, para lograr el bienestar social; para esto, necesitan de la ciencia de las Finanzas, con el fin de administrar dichos recursos. Cuando se trata de una empresa con capital privado se habla sólo de Finanzas, que pueden ser corporativas o empresariales, personales, según sea el agente económico, pero cuando se refiere al sector público, entonces son Finanzas Públicas.

Esto es que, para llevar a cabo estas funciones, investiga los efectos económicos y sociales, así como la eficiencia económica de la obtención y distribución de estos recursos y su efecto hacia el bienestar social.

De acuerdo con Flores Zavala (2004), “esta ciencia tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público, se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas”.

Por supuesto que uno de los personajes más influyentes en la teoría económica es John M. Keynes, desde 1936, con su obra “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”, en donde explica que el Estado es el dinamizador de la economía mediante inversiones que suplen la insuficiencia de la inversión privada; luego tenemos a Benvenuto Griziotti (Jarach, 2013), como representante de la Escuela Sociológica, quien sustenta que el Estado es un sujeto activo de la función financiera, resultado de fuerzas políticas, sometido a normas jurídicas, con la finalidad de tomar decisiones políticas y económicas.

Desde la década de los cincuentas, surgen nuevos enfoques, se genera un proceso de transformación hacia la Economía Pública; las nuevas responsabilidades y compromisos del Estado, como productor y en mercados financieros, en el suministro de bienes privados, en programas de sustitución de ingresos, etc., provocan la actividad pública, esto es, la función de estabilización macroeconómica del gobierno.

De acuerdo con documentos obtenidos de la Biblioteca Luis Ángel Arango, de la Subgerencia Cultural del Banco de la República (2015), en Colombia, entre algunas definiciones se encuentra que la Economía Pública se conceptualiza, de manera general, como la rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público, relativos a los ingresos y el gasto público; se clasifica en: Economía del Bienestar, Elección Pública y Finanzas Públicas; también, se divide en tres aspectos: 1) conocimiento de las actividades

que realiza el sector público y su organización; 2) el análisis de los efectos de la acción del Estado y, 3) la valoración de la conveniencia de políticas gubernamentales.

Ahora bien, todo esto se refleja en la actividad financiera del Estado, en quien recae la responsabilidad del manejo y administración de los recursos financieros para satisfacer las necesidades colectivas. En ella se reflejan los intereses económicos y de poder, y se resuelve una política financiera pública.

También, en esa misma fuente (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015), se encuentra información sobre que la actividad financiera del Estado se define en tres aspectos: 1) las fuentes de ingresos públicos; 2) los rubros y montos del gasto del dinero público y, 3) el equilibrio o déficit presupuestal como política financiera.

Esto está relacionado con las condiciones para que las Finanzas Públicas sean útiles para la sociedad: a) realizar de manera eficiente todas y cada una de las operaciones financieras; b) el manejo del dinero público debe ser honesto y, c) las finanzas públicas deben tener un carácter eminentemente social. Todo esto referido a su compromiso ético y político con la sociedad, enfrentado en tres razones: 1. No todos los ciudadanos pueden contribuir de la misma manera al financiamiento del Estado o Principio de proporcionalidad; 2. Los recursos que el Estado recauda y gasta, son el medio a través del cual cumple con el bienestar colectivo, Principio de justicia y equidad, y 3. Los recursos que el Estado recauda y gasta, provienen de la sociedad.

Para entender a las Finanzas Públicas, es necesario revisar los principios y juicios de valor que sustentan sus acciones, a través de tres grupos de filosofías sociales: liberales, socialistas y social-liberales. Las tres se sustentan en la libertad y la igualdad, por ejemplo, los neoliberales optan por la libertad, los

socialistas por la igualdad y los social-liberales eligen las dos (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Para el neoliberalismo, la libertad es la ausencia de imposiciones o limitaciones, como libertad negativa, contra la interferencia, pero en igualdad de oportunidades, es decir, ausencia de discriminación; por el contrario, los socialistas se basan en los siguientes valores: la igualdad, tanto de oportunidades como en la distribución de resultados y la libertad pero positiva, es decir, para realizar una forma de vida superior; la corriente de pensamiento social-liberal, tiene una posición intermedia entre el socialismo marxista y los liberales, puesto que, de acuerdo con Keynes (1936) (representante de esta teoría), la satisfacción de necesidades sociales y valores de justicia y equidad social, deben resolver el problema político de la humanidad, combinando la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual.

Todo esto se refiere a las funciones del Estado en su ámbito económico, por lo que es necesario realizar una revisión breve de su actividad interventora, en tres modalidades: garantía del orden, administración de justicia y creación del marco jurídico; regulación mediante la política económica, y producción y provisión de bienes del sector paraestatal.

Por todo esto, en el apartado siguiente se revisa información relativa a los recursos públicos.

1.1.2 Los Recursos Públicos

De acuerdo con Orellana (2013), al definir a las finanzas públicas como la investigación de los principios y formas que debe aplicar el poder público para allegarse de recursos económicos suficientes para su funcionamiento, así como, el desarrollo de las actividades que requiere para cumplir con sus objetivos de satisfacción del bienestar de la

población es relevante revisar la información referente a los recursos públicos.

También Orellana (2013), explica que los recursos públicos son obtenidos por el Estado de muy diversas maneras, por ejemplo, explotando sus propios bienes patrimoniales, empleando su poder coercitivo en el caso de los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, haciendo uso de su crédito y contratando empréstitos, etcétera; lo que significa que los recursos públicos son toda riqueza devengada a favor del Estado y acreditada como tal en su tesorería, y comprenden tanto recursos fiscales como los extrafiscales.

Como antecedentes históricos de la evolución de la conceptualización de los recursos públicos, para la escuela clásica, los recursos debían tener una finalidad exclusivamente fiscal, la de servir sólo como medios para satisfacer los gastos que el Estado necesariamente debía realizar a fin de cumplir con sus funciones esenciales. De allí que los

recursos públicos, al menos en principio, debían limitarse a ser entradas al Tesoro para financiar tal tipo de gastos, sin que preocupara el hecho de que ellos cumpliesen o no otras funciones de interés para la comunidad. (Orellana, 2013)

Esa concepción limitada con respecto a la finalidad de los recursos fue paulatinamente abandonada, como consecuencia directa de las nuevas funciones asignadas al Estado.

De acuerdo con José María Martín (2011), en su libro “Introducción a las Finanzas Públicas”, los recursos públicos pasaron de ser sólo medios para satisfacer erogaciones públicas, a convertirse en instrumentos extrafiscales para intervenir en las distintas actividades desarrolladas por la comunidad. Actualmente, la historia de los recursos públicos ha tomado otro rumbo puesto que también se ha recomendado la utilización del crédito público.

Martín (2011) determina la clasificación de los recursos públicos desde diferentes criterios puesto que tienen que ver con la clase de entrada fiscal y el gasto público que deben financiar, según sean erogaciones de funcionamiento o de inversión patrimonial:

Según el criterio del gasto público que deben financiar, los recursos públicos son clasificados como:

1) Ingresos Corrientes o rentas generales: Entradas percibidas por el Estado como resultado de su facultad de imposición y que deben tener por destino la financiación de las erogaciones de funcionamiento u operativas.

2) Ingresos de capital: son aquellos provenientes del uso del crédito público, de la venta de bienes que integran el activo fijo estatal y cualquier bien cuya percepción signifique una modificación en el patrimonio; su destino está referido al financiamiento de los gastos de capital o inversiones patrimoniales.

Martín (2011), explica tres categorías de recursos públicos:

- 1) Provenientes de liberalidades: aquellos que el Estado percibe gratuitamente, sin hacer uso de su poder de imperio, ya sea de las economías de los particulares o de los tesoros de entes públicos superiores, en forma de subvenciones o ayudas.
- 2) Los originarios: Proviene de los bienes patrimoniales del Estado o de diversos tipos de actividades productivas realizadas por este; este tipo de recursos tienen la característica de ser obtenidos por el Estado en condiciones similares a las de los particulares; tienen su origen en las relaciones establecidas con los particulares sin mediar la coercitividad o el poder de imposición. De esta clasificación se distinguen tres especies:
 - a) Rentas o resultados provenientes de la explotación, directa o por delegación, o por la venta de bienes patrimoniales, bienes del dominio privado.

- b) Las tarifas o precios cobrados por las dependencias administrativas del Estado que prestan determinados servicios públicos.
- c) Las contribuciones o aportes de utilidades que deben realizar al tesoro público, por disposición legal, las denominadas empresas del Estado.

La categoría número 3) Los derivados: comprende una variada gama de ingresos, no solo de distinta importancia cuantitativa para el Estado, sino también de diversa naturaleza jurídica. Entre ellos se agrupan los recursos tributarios, los provenientes del uso del crédito público, las multas y las sanciones de carácter pecuniario, y los ingresos provenientes de gestiones de la Tesorería.

Desde el punto de vista Jurídico:

- 1) Recursos de Derecho Privado, los cuales coinciden con los recursos originarios.
- 2) Recursos de Derecho Público, comprende los ingresos conocidos como derivados.

Ahora bien, al clasificarlos como recursos tributarios y no tributarios, Martín (2011) explica que los primeros, forman parte de los recursos derivados y conforman el más importante grupo de entradas en las finanzas públicas de un país. Puede identificarse una significación cuantitativa como el mayor rubro de ingresos; una cualitativa, al cumplir con la función especial de llevar a cabo una política económica y social de cualquier país; así mismo, son clasificados como tributos financieros o con finalidad fiscal, puesto que aportan recursos al tesoro público; y como tributos de ordenamiento o extrafiscales, puesto que se aplican para cumplir con los objetivos de política económico-social.

Como se determina en lo expuesto anteriormente, esos recursos públicos son considerados tributos por lo que a continuación se explican sus características, conforme a lo explicado por Martín (2011):

Los tributos deben analizarse desde diversas características, como un primer rasgo de carácter económico, esto es, una detracción de parte de la riqueza de los particulares a favor del Estado o del ente designado, y que puede ser en dinero o en especie; el segundo rasgo se caracteriza por no ser voluntario, no se trata de liberalidades de los particulares a favor del Estado, sino del traspaso de riqueza por un reclamo, una exigencia o una coacción ejercida por aquél sobre los particulares; el tercer rasgo implica las detracciones de parte de la riqueza de los particulares exigidas por el Estado, pero por mandatos legales; por último, el cuarto rasgo, promover el bienestar general como el objetivo central de las actividades del Estado.

Todo lo anterior, se conjunta para explicar un concepto de tributos: “son detracciones de parte de la riqueza de particulares exigidas en su favor por el Estado (aspecto económico), mediante leyes dictadas en ejercicio de su poder tributario (aspecto

jurídico) con la finalidad de promover el bienestar general (aspecto político)” (Martín, 2011)

Así mismo, Martín (2011) explica la clasificación de los Recursos Tributarios: Se los divide en impuestos, tasas y contribuciones. Tal división tiene un doble aspecto: Financiero y jurídico.

La clasificación financiera tiene en cuenta tres circunstancias: 1) el tipo de necesidad satisfecha con el servicio público, 2) la clase de demanda con que se requiere dicho servicio y 3) la posibilidad de medir el grado de ventaja o utilidad obtenido por los particulares con él, esto es, su prorratabilidad.

Conforme a estas premisas, el impuesto es el medio de financiación de servicios públicos indivisibles, de demanda presunta o coactiva (no voluntaria) que satisfacen necesidades públicas, sean primarias o secundarias; esto es, funciones realizadas por el Estado en beneficio de toda la comunidad, pero resulta imposible determinar qué parte de los gastos

ocasionados por dichos servicios corresponde a cada uno de los individuos.

Los impuestos ingresan al tesoro público como recursos corrientes o rentas generales del Estado y están primordialmente destinados a la atención de todas aquellas erogaciones que derivan “del normal desenvolvimiento de los servicios”

La tasa es el medio de financiación de aquellos servicios públicos divisibles, de demanda presunta o coactiva, que satisfacen necesidades públicas o colectivas. A pesar de servir al interés público, benefician particularmente a aquellas personas que las solicitan o que deban requerirlas por exigencia de normas legales.

Las tasas con que son cubiertos los gastos ocasionados por los referidos servicios públicos deben ser exigidas a quienes efectivamente los utilizan y, por otra parte, estar afectadas al costo particular del servicio por el cual se cobran. Ello

explica por qué en el caso de este tipo de tributo se puede aplicar la teoría del beneficio, para su equitativa distribución entre los contribuyentes.

La contribución especial es el medio de financiación de determinadas obras y servicios públicos divisibles, de los cuales, no obstante, de ser demanda presunta o coactiva y satisfacer necesidades públicas o colectivas, derivan ventajas especiales, de índole patrimonial para determinados particulares.

En este apartado se revisó información relativa a los recursos públicos, enfocada a la recaudación de ingresos y su clasificación, por lo que a continuación se presenta lo referente al gasto público, esto es, el uso que se da a dichos recursos recaudados.

1.1.3 El gasto público

Cuando es primordial invertir en infraestructura en cualquier sector, es necesario contar con recursos

financieros suficientes; al efectuar el compromiso de pago o el pago mismo de esa inversión, se está hablando de gasto, y si es en el ámbito gubernamental, entonces es gasto público; este tema es relevante en este trabajo de investigación, por lo que se requiere analizar tanto conceptos como las teorías que lo sustentan.

De acuerdo con Giuliani (2011), en el libro “Derecho Financiero”, el gasto público es “toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales”; en esta conceptualización se relaciona directamente al gasto público con las finanzas públicas, es decir, todo está vinculado con el manejo de los recursos financieros del Estado.

Para fundamentar este trabajo de investigación, es necesario un análisis somero de las distintas Teorías del Gasto Público; sin embargo, para entenderlas, se requiere primero conceptualizar al

Gasto Público, el cual, según el Glosario del Proceso Presupuestario, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), comprende las erogaciones que realiza el Sector Público, federal, estatal y municipal, y para su ejecución se requiere la integración y aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, vinculado con el del Estado y el Municipio, que se formula con apoyo en estructuras y elementos programáticos y unidades responsables para su ejecución.

Ahora bien, cada una de las siguientes teorías, explica al gasto público desde el punto de vista de la Economía, iniciando con Alfred Wagner, quien postula la Ley de Wagner, en donde se considera al gasto público respecto a su incremento, como una irregularidad empírica, es decir, que a la expansión del gasto se vincula el progreso social y el incremento del ingreso (Duverger, 1988). Para fundamentar esta teoría, identifica tres fuerzas que impulsan la intervención del sector público: 1) Al

expandirse la economía del gobierno, se requiere de mayor seguridad, por lo que es necesario incrementar la protección legal a través de la creación de un marco jurídico, para garantizar la unidad del Estado; 2) Se incrementa el proceso de urbanización, ya sea por la industrialización o por cambios en la estructura demográfica, consecuencia de la distribución del ingreso; 3) Prevenir las prácticas monopólicas en los proyectos de gran escala, tomando el control sobre ellos, como agua, drenaje, transporte público, entre otros.

Keynes (1936) es otro teórico de la Economía que establece en su obra “Teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero”, que se requieren tres instrumentos para conducir la producción y el empleo: a) Al incrementarse el nivel de producción, se elimina el desempleo y entonces, se avanza en el bienestar social; b) También, si se generan cambios en la inversión, entonces se afectan las tasas de interés; c) Al existir un orden institucional, los inversionistas tendrán una expectativa de

credibilidad en la toma de decisiones del gobierno. Todo esto sucede en un clima de cooperación entre los involucrados en estas actividades, para promover el interés público, el empleo y el bienestar social. Aseguraba que el motor de la economía habría de sustentarse en la adecuada relación entre la oferta y el consumo, pues de ella dependían los beneficios empresariales y la inversión (www.claseshistoria.com).

En su libro de 1951, “Economics of Employment”, Abba Lerner estipula tres pares de instrumentos que tiene el Estado para lograr el nivel de gasto agregado de pleno empleo: 1) compra y venta de bienes con el sector privado; 2) tributación y transferencia de dinero; 3) endeudamiento y préstamos de dinero; existe un nivel de gasto por el cual una economía alcanza el pleno empleo, pero al contrario de la convención económica instalada, este nivel de gasto no se logra automáticamente y es difícil de concretar. Para Lerner este gasto de pleno empleo es posible de alcanzar únicamente por

medio de la actividad pública y cuidando al mismo tiempo la inflación; esto relacionado con la función de las finanzas públicas, esto es, el manejo de los ingresos y egresos del Estado.

Por lo anterior, respecto a las Finanzas Funcionales, Lerner (1951) con su enfoque de la Economía de control, basado en el liberalismo, presenta tres reglas fundamentales: 1. El gobierno mantiene un nivel de demanda razonable, para prevenir la inflación; 2. También, una tasa de interés que provoque inversión; 3. Si no se da ninguna de las anteriores, entonces el gobierno debe elaborar más dinero para financiarlas. Sin embargo, no se tomaron en cuenta porque no consideran la política financiera del gobierno; las decisiones no se toman a tiempo y, además, esas decisiones tienen que ver con la elección de una función en tiempos de inflación y recesión (Fiorito, 2012).

De acuerdo con Rodríguez y López (2014) la variante Wagner-Musgrave establece que el

gobierno cumple con su compromiso de crear infraestructura, sin embargo, el crecimiento demográfico, los cambios tecnológicos, el financiamiento en investigación científica, lo desplaza de ser el satisfactor número uno de la sociedad, por lo que la distribución del ingreso para sustentar necesidades colectivas genera la expansión del gasto.

Peacock y Wiseman (1967) generan la hipótesis del efecto desplazamiento, el cual se explica cuando las sociedades toleran una carga fiscal, cuando se oponen al incremento en dicha carga y cuando esa carga fiscal tolerable, se desplaza hacia arriba, es decir, al aumento en el gasto público.

También, Buchanan y Tullock, en su obra “El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional” (1993), presentan una teoría denominada Elección Pública, en donde los problemas se relacionan con las decisiones gubernamentales en lo referente a la asignación de

recursos, la corrección de las fallas del mercado y del gobierno. Así mismo, incluye el estudio de las reglas de votación, el funcionamiento de la burocracia, diferencia entre democracia directa y representativa, cuando se trata de elección pública positiva; y cómo se elige y realiza el cambio constitucional, además de las restricciones para controlar la conducta de los políticos, si se halla en la economía constitucional.

Después de la revisión de las diferentes teorías relacionadas al gasto público, se puede establecer que es necesario implementar medidas de control, que impidan que se generen actos corruptos, en el sentido de que los burócratas y los políticos (gobierno), realicen incrementos en este gasto pero para beneficio individual, sin preocuparse por cumplir con sus objetivos de lograr el bienestar social; dichas medidas deben ir enfocadas a lograr que el beneficio sea para la sociedad y entonces se genere credibilidad en la población hacia las actividades del gobierno, que existan cambios en las

prácticas presupuestarias; que sean evaluados por agentes externos y establezcan relaciones de retribución y productividad.

De lo anterior se puede explicar que la teoría general del gasto público investiga los elementos constitutivos del egreso público y los efectos que este habrá de producir, sean sociales o económicos; también, supone que toda erogación o inversión es en principio la satisfacción de un determinado tipo de necesidades públicas y se materializan en atención al interés general; así mismo, presupone una selección previa de necesidades, cuáles habrán de ser consideradas públicas.

De acuerdo con Martín (2011), los elementos constitutivos del gasto son:

- 1) Político: emplea un determinado criterio selectivo de necesidades.
- 2) Económico: analiza el efecto de la aplicación de la riqueza en la actividad económica en general.

3) Jurídico: Tiene una triple manifestación:

a) Su régimen está regulado por la denominada Ley General de Contabilidad

Gubernamental;

b) Momento de la planificación o estimación del gasto que debe satisfacer una necesidad pública; este cálculo debe ser realizado por medio de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

c) Momento posterior al de su ejecución: verificación o control de su adecuada gestión por disposición constitucional, con la denominación de cuenta de inversión.

También Martín (2011) explica que el gasto público es el empleo de riqueza realizado por la autoridad competente del Estado, en virtud de una autorización legal previa, destinado a la satisfacción de necesidades públicas y en términos generales, a la atención del interés público.

Ahora bien, respecto a la evolución del gasto público, se dio un liberalismo político, esto es, los gastos públicos eran considerados como neutros, como factores que no debían alterar la actividad económica; diversos e importantes acontecimientos económicos y políticos cambiaron radicalmente el carácter de las funciones del Estado, a una expansión de la AFE, es decir, un incremento de los gastos públicos; así mismo, adjudica un carácter activo en contraposición con la neutralidad de los clásicos.

En lo referente a los aspectos político, económico social y financiero del gasto público, se tiene que, en el aspecto político, la moderna concepción del gasto público ha permitido que se produzca un cambio en el papel asignado al Estado.

En lo económico social, Martín (2011) explica que ha dejado de ser neutra la actividad económica; el gasto público le permite al Estado actuar sobre los ciclos económicos, compensando las fluctuaciones

de la inversión privada, usa medidas coactivas (control de precios, y de las calidades), asume una actividad económica (nacionalizaciones).

Por último, en el aspecto financiero, los gastos públicos no cumplen solo una misión fiscal, esto es, satisfacer las necesidades públicas primarias, sino también incursiona en áreas extrafiscales.

Para alcanzar la necesaria colaboración del sector privado, el Estado debe esforzarse en la obtención de un clima de seguridad y confianza, factores que sólo se dan cuando hay estabilidad en las instituciones políticas, discernimiento en la actividad financiera y un auténtico respeto por las normas legales que garanticen el orden público y la libertad individual.

1.1.4 La Actividad Financiera del Estado

Para todo esto, la actividad financiera del Estado está sujeta a un conjunto de determinaciones políticas e ideológicas que le despojan de un carácter neutral frente a la sociedad; así es que, el cómo financiar, en qué gastar y la misma conceptualización de necesidades sociales, tienen una connotación distinta dependiendo de la óptica política con que se vean; también, la actividad financiera del Estado refleja de manera más o menos clara, los intereses económicos y de poder existentes en su interior, que se expresan en una disputa permanente entre grupos y clases sociales y se resuelve en una política financiera pública determinada, lo que sintetiza los intereses de esos grupos y clases sociales en pugna.

Respecto a la naturaleza y el carácter del Estado, se definen las particularidades que adquiere su actividad financiera en tres aspectos relevantes:

- a) Las fuentes de los ingresos públicos: La toma de decisiones respecto a los tipos de fuentes de ingresos, tipos de impuestos, a quiénes se les cobrará y en qué porcentaje, tienen una naturaleza política; involucra al Ejecutivo, al poder Legislativo y a la sociedad, relacionada con un programa político.
- b) Rubros y montos en los que se gasta el dinero público: La política de gasto del Estado está relacionada con los problemas a resolver y los objetivos a lograr; el gasto público puede contribuir a solucionar las necesidades colectivas más apremiantes y ser el motor del desarrollo económico de un país, o sólo a controlar problemas de inestabilidad de precios o desequilibrios financieros, así como, privilegiar el desarrollo de actividades económicas.
- c) El equilibrio o el déficit presupuestal como política financiera: La posibilidad de que la actividad financiera del Estado se conduzca

de una y otra manera, se debe a dos factores políticos:

1. La correlación de fuerzas políticas al interior del Estado y,
2. Las prácticas democráticas en el ejercicio público (shcp.gob.mx).

Lo anterior atendiendo al compromiso ético y político que se tiene con la sociedad, puesto que no todos los ciudadanos pueden contribuir de la misma manera al financiamiento del Estado, para lo que se establece el principio de proporcionalidad; los recursos que se recaudan y gastan son el medio a través del cual se cumple con el bienestar colectivo, con un sentido de justicia y equidad; y los recursos que se recaudan y gastan, provienen de la sociedad, esto es, que los ciudadanos confían al Estado esta alta responsabilidad, es decir, el manejo de dichos recursos a través de las Finanzas Públicas.

De acuerdo con Martín (2011) la actividad financiera del estado se lleva a cabo desde el momento en el que el estado realiza erogaciones o gastos, al igual que cuando obtiene medios o recursos monetarios para atenderlos; esto es, consiste en un conjunto de operaciones, fenómenos financieros, cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas.

También Martín (2011) explica que los elementos que integran el fenómeno financiero son:

- 1) Políticos: cada operación financiera presupone una elección a priori de fines y medios para realizarla.
- 2) Económicos: los medios requeridos en toda operación financiera son de naturaleza económica.
- 3) Jurídicos: cada una de las operaciones financieras del Estado está regulada por normas y principios de derecho público.
- 4) Sociales: todas las operaciones financieras tienden a la satisfacción de necesidades públicas.

5) Administrativos: lo relacionado con la parte funcional o técnica de cada operación financiera.

Las finanzas públicas “se ocupan de la denominada actividad financiera, la cual consiste en un conjunto de operaciones, realizar los gastos y obtener los recursos, cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas” (Martín, 2011: s/p).

La actividad financiera del Estado se distingue de la actividad económica por:

- 1) El sujeto activo: en el caso de la primera goza de un poder de coacción desconocido entre los sujetos activos de la actividad económica,
- 2) Los fines: tratándose de finanzas públicas se identifican con la satisfacción de las necesidades públicas mediante la riqueza que se supone en el caso de la actividad financiera, mientras que se crea o produce en la actividad económica.

Martín (2011), explica que el Estado Moderno, para satisfacer las necesidades públicas, debe recurrir a los diversos factores de la economía privada, lo que realiza por medio de un procedimiento indirecto, consistente en que obtiene de la economía privada todos aquellos bienes o servicios necesarios para cumplir sus funciones, mediante contraprestaciones, retribuciones o pagos provenientes de los sujetos económicos.

Así mismo, tiene que realizar erogaciones e inversiones que sólo puede pagar porque cuenta con recursos, gran parte de los cuales obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio, por lo tanto, esa realización de erogaciones e inversiones, al igual que la inversa obtención de recursos, representa la actividad financiera, la que se considera como un conjunto de operaciones del Estado que tienen por objeto, tanto la obtención de recursos como la realización de gastos públicos, necesarios para satisfacer las necesidades públicas y el interés público.

Una característica relevante de la actividad financiera es que está constituida por tres momentos distintos:

- 1) Planeación: Tanto de los recursos públicos como de los gastos públicos, que se materializa en un presupuesto.
- 2) Obtención de los recursos públicos: implica una decisión con respecto a cómo, cuándo y de dónde, así como un análisis sobre cuáles serán las consecuencias o efectos en la economía y el orden social.
- 3) La aplicación de recursos: esto es, las erogaciones o inversiones en bienes públicos, la cual supone un análisis sobre los efectos que producirá en la economía y en el orden social (Martín, 2011)

La actividad financiera reconoce como único sujeto activo al Estado, por lo tanto, la actividad realizada por otros entes, aunque consista en la obtención de

recursos y en el gasto para la satisfacción de necesidades clasificables como públicas, queda siempre excluida del concepto de actividad financiera y del estudio de las finanzas públicas. La actividad financiera se caracteriza pues por reconocer como único y excluyente sujeto activo a un ente investido con poder de coacción o poder de imperio, poder financiero, es decir, el Estado, que tiende siempre a la satisfacción de necesidades públicas y sus fines se identifican con el interés público.

Ahora bien, los fines de la actividad financiera del Estado están considerados como un conjunto de fenómenos financieros que según algunos autores como Martín (2011), no constituyen un fin en sí misma, sino el cumplimiento de una función instrumental de fundamental importancia, cuyo regular desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de todas las actividades restantes; se concibe como la actividad imprescindible para lograr los recursos que se

emplearán en los gastos necesarios para satisfacer las necesidades públicas.

Para lograr sus objetivos, la actividad financiera ubica los siguientes fines, según Martín (2011):

1) Los fines fiscales: La obtención de recursos con los cuales se efectúan los gastos que producen las necesidades públicas, por lo tanto, cumple el papel del medio o instrumento con que se habrá de cumplir otra finalidad, esto es la satisfacción de necesidades públicas; consisten en la actividad de procurarse los recursos con los cuales se efectúan los gastos que cumplen los fines políticos.

2) Los fines extrafiscales: procuran atender el interés público en forma directa, lo cual se logra materializando una intervención en distintas actividades desarrolladas por la comunidad, llevada no sólo mediante un gasto, sino también por medio de los recursos. Como en el caso de nuestro país, que incrementa algunos porcentajes de cargo a

productos azucarados con el fin de combatir la diabetes y la obesidad.

3) Los fines mixtos: participan de las características de los anteriores, se manifiestan cuando se trata de una contribución que se aplica no sólo para lograr medios financieros sino, además, atender directamente el interés público, mediante exenciones o deducciones para determinados grupos sociales o la aplicación de alícuotas, esto es, la parte o proporción fijada por ley para la determinación de un impuesto u otra obligatoriedad tributaria, más elevadas a otra categoría, entre otros.

Es de suponerse que, a través de la actividad financiera, el Estado como productor de riquezas y con la ejecución de los servicios públicos, contribuye directa o indirectamente a crear, en cada uno de los miembros de la comunidad, una cantidad de riqueza mayor que aquella que consume con los impuestos.

De todo lo anterior, se concluye que el Estado tiene que cumplir con determinado tipo de funciones que le resultan ineludibles, esto es, funciones públicas que se materializan mediante la satisfacción de los servicios públicos, así mismo, puede tomar a su cargo otros servicios públicos, ya sea por motivos que atañen al interés público o a la protección de intereses particulares, de lo que se explica que la diferencia entre este tipo de servicios y de los servicios públicos esenciales, radica en que estos últimos deben ser inexcusablemente prestados en forma directa por el Estado, mientras que los primeros pueden ser atendidos por particulares bajo el control estatal.

Entonces, la actividad financiera del estado consiste en el conjunto de operaciones realizadas y relacionadas con el doble objeto de obtener recursos y cubrir gastos e inversiones necesarios para satisfacer las necesidades públicas y el interés público; esta actividad tiene tres momentos: la planeación, la obtención de recursos y la aplicación

o inversión de tales recursos; también, se caracteriza por tener como único sujeto activo al Estado y además por el hecho de que sus fines se identifican con el interés público, lo que hace la diferencia con la actividad económica; así mismo, no es meramente instrumental, se trata de una actividad estatal con finalidades propias, dentro de las cuales se identifican las fiscales, extrafiscales y mixtas.

1.2 Federalismo y Coordinación Fiscal

Como el tema central de este trabajo de investigación está representado por un fondo federal denominado Fondo de Aportaciones Múltiples y es consecuencia del proceso determinado por el federalismo en nuestro país, es relevante explicarlo brevemente.

De acuerdo con Baeza (2004), el federalismo es un acuerdo de voluntades que surge de la interacción de gobiernos, que tienen propósitos particulares y objetivos comunes, en espacios exclusivos de

acción; esto es, es el modo de organizar y ejercer el poder en un Estado de derecho, con respeto hacia su autonomía y capacidad de gestión, por lo que se puede decir que es un elemento indispensable en la gobernabilidad democrática, que permite definir claramente las responsabilidades públicas de cada orden de gobierno.

El federalismo implica coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, puesto que cada uno tiene un sistema impositivo, así como políticas de gasto público, que impactan en una misma base tributaria, es decir, con los mismos contribuyentes, lo que también implica la eficiencia administrativa y financiera de los recursos del Estado, y la designación de las competencias que le corresponden a cada entidad federativa.

De esto surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como mecanismo para delimitar las facultades de tributación de la Federación y los estados; en 1979 se emite la Ley de Coordinación

Fiscal, que delimita la coordinación entre los tres órdenes de gobierno a través del Convenio de Adhesión, en donde se establece la integración de los estados para la administración de las contribuciones.

Según Serna (2004), el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implica que la federación y los estados puedan suscribir convenios en los cuales, éstos se comprometen a limitar sus potestades tributarias en favor de la federación a cambio de recibir mayores beneficios económicos a través de participaciones federales; su objetivo es “dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales” (Calzado, 1991 (citado en Peinado *et al.*, 2006)

Peinado *et al.* (2006), explican que el federalismo fiscal mexicano se basa en ciertos principios que tienen como finalidad normar sus objetivos respecto de un contenido sustentable de la economía y el bienestar de la sociedad, al considerar lo siguiente:

- a) Formar una unión perfecta, equilibrando los derechos de los estados con las necesidades del gobierno central;
- b) Respetar los derechos fundamentales del individuo, estableciendo la justicia;
- c) Garantizar la paz interna y proteger la libertad de las garantías de los estados y municipios;
- d) Otorgar al gobierno federal, atribuciones en materia económica, financiera y comercial, para garantizar el bienestar general.

De acuerdo con Peinado *et al.* (2006), el federalismo contempla los siguientes principios:

1. Principio de subsidiaridad: Principio político y de ética social referente a establecer límites

de competencia en las relaciones entre la persona y las sociedades de las que forma parte; en este sentido, la autoridad debe resolver los asuntos en las instancias más cercanas a los interesados, por lo que asume su función subsidiaria cuando participa en cuestiones que no puedan resolverse en el ámbito local o más inmediato.

2. Principio de solidaridad: se considera un punto para generar mejores condiciones de vida a los mexicanos, sin importar la región donde se ubique, así como, cubrir las necesidades en situaciones en donde requieran la intervención de los demás estados y municipios, a través del gobierno federal.
3. Principio de eficiencia y equidad: Respecto a la eficiencia, se requiere de políticas distributivas que contrarresten los beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia de capacidad contributiva que

tiene cada jurisdicción; y es equitativa, cuando la distribución de los costos y los beneficios se rige por principios de equidad vertical y horizontal, a dar un trato de desigualdad a los desiguales, y un trato igual a los iguales.

4. Principio de equilibrio económico: la realidad de los estados y municipios muestra que las disparidades económicas son las más importantes, en intensidad y frecuencia, y porque las desigualdades sociales se sustentan en la situación de desventaja material o económica del sujeto o territorio.

Lo anterior implica que si se utilizan correctamente los criterios y principios del federalismo respecto de la recaudación y asignación de recursos, se estimula la participación de los estados y municipios; esto coadyuva a cumplir con los propósitos de disminución de contrariedades de participación ciudadana en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; también, a formar una unión en donde se

equilibren los derechos de los estados con las necesidades de un gobierno central, respetando los derechos del individuo en sí, estableciendo la justicia para garantizar la paz interna y la protección de las garantías, tanto de las entidades federativas como de los municipios.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se regula a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual se revisa en el siguiente apartado, sólo en lo referente a los fondos federales que corresponden a las entidades federativas y municipios.

1.2.1 Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal (2015) fija las reglas de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde establece las participaciones que corresponden a los estados y municipios respecto del ingreso federal y otorga las bases para la delegación de funciones de la administración de dichos ingresos; así también, da congruencia a los

ordenamientos hacendarios de los tres niveles de gobierno, con el fin de evitar tanto la doble como la múltiple imposición.

En su capítulo I De las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales, en el artículo 1, explica que su objetivo es coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, con la finalidad de establecer su participación en los ingresos federales, así como su distribución; también, las reglas de colaboración administrativa y las bases para el funcionamiento de los organismos constituidos en materia de coordinación fiscal.

Aquí se explica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) celebrará los convenios entre las entidades y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con todos los derechos y obligaciones que se generen.

Así mismo, en el artículo 2 establece que el fondo general de participaciones se constituye con el 20% de la recaudación federal participable, explicando cómo se integra; los siguientes artículos señalan cuáles son los impuestos y otras contribuciones, en las cuales tendrán participación tanto las entidades federativas y el Distrito Federal¹, como los municipios.

El capítulo II, Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, iniciando con el artículo 10, determina los procedimientos a seguir para lograr la adhesión de las entidades federativas y los municipios a dicho sistema.

En lo que respecta al capítulo III, De la colaboración administrativa entre las entidades y la federación, señala tanto a los sujetos que forman parte de esta

¹ Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo. DOF: 05/02/2016; sin embargo, en este trabajo se sigue utilizando el nombre Distrito Federal, toda vez que el periodo de investigación comprende los años 2000 al 2015.

colaboración, como los lineamientos para efectuar los convenios; incluye los artículos, del 13 al 15.

Referente a los organismos en materia de coordinación, cuyos lineamientos están establecidos en el capítulo IV, señala desde el artículo 16, quienes participan, cómo se integran, cuáles son sus funciones, procedimientos, entre otros aspectos.

En el capítulo V, de los fondos de aportaciones federales, y fundamento legal de este trabajo de investigación, a partir del artículo 25, explica que se establecen las aportaciones federales como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de ciertos objetivos.

También señala cuáles son estos fondos y cuáles son los lineamientos bajo los que se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y

supervisarán, lo que se analiza en los siguientes apartados, incluyendo el artículo 52.

Ahora bien, para tener más claro a qué se refiere esta ley respecto a fondos federales, a continuación, se explican cada uno de los señalados anteriormente.

1.2.2 Fondos Federales

De acuerdo con la SHCP (2015), los fondos federales son los recursos con los que la federación apoya a los gobiernos locales que deben atender los reclamos que les plantea su población, buscando, además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman.

Como el tema central de esta investigación es el Fondo de Aportaciones Múltiples, perteneciente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades

Federativas y Municipios, es necesario explicar que es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros siguientes: educación; salud; infraestructura básica; fortalecimiento financiero y seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social; e infraestructura educativa.

(<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>)

En lo que se refiere a los fondos federales, en lo que respecta al ramo 33, en la Ley de Coordinación Fiscal (2015), en su artículo 25, presenta los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Norma Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

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

De cada uno de estos fondos se muestra de manera breve, información señalando el artículo en el cual inician los lineamientos que se deben seguir para la asignación, distribución, administración y supervisión:

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 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 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.

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.

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

en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

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

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

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.

De los fondos anteriores, el Fondo de Aportaciones Múltiples es el que sustenta este trabajo de investigación, en lo referente a la infraestructura física educativa, en el nivel superior; los recursos que se asignan están establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se analiza a continuación.

1.2.3 Presupuesto de Egresos

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un documento en el cual se establece cada año, el programa del gasto del gobierno en nuestro país, en el que se especifican la cantidad, la forma y el destino de los recursos públicos que utilizarán en sus funciones, cada una de las instituciones de los tres poderes, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como, los organismos autónomos, entre los que se encuentran el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Su contenido refleja las prioridades de la actuación del gobierno mexicano con el uso de los recursos públicos, que son de todos los mexicanos. Lo anterior basado en el Manual para entender el Presupuesto, de la página www.uv.mx, en el cual aclara que el Presupuesto de Egresos de la Federación especifica el monto y destino de los recursos económicos que el sector público requiere

durante un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad; también, el PEF es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2015), en su artículo 2, en diferentes fracciones, se presentan algunos conceptos de términos utilizados en esta indagación, con el fin de formalizarlos:

El Presupuesto de Egresos es referido al documento denominado Presupuesto de Egresos de la Federación, en el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo por supuesto, el decreto, los anexos y los tomos respectivos; el Presupuesto devengado es el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos, de acuerdo con las disposiciones aplicables, por

tratados, leyes o decretos, entre otros; el Presupuesto regularizable de servicios personales que se refiere a las erogaciones que implican un gasto permanente en materia de servicios personales, por percepciones ordinarias y especificadas en el proyecto de Presupuesto de Egresos; Programas de inversión, son las acciones que generan erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura, como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles, rehabilitaciones que se capitalicen en incremento al valor y la vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, y su mantenimiento; los proyectos de inversión son las acciones que implican también erogaciones de gasto de capital para obra pública en infraestructura.

A) Ciclo Presupuestario

Para fundamentar la información con la que se elabora el PEF, se lleva a cabo el Ciclo Presupuestario, el cual se compone de siete etapas, de acuerdo con información del Presupuesto

Ciudadano 2013, presentado por el gobierno federal con la finalidad de que el ciudadano mexicano comprenda los datos del PEF, basada en el artículo 2, fracción IX y LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en donde se especifica que las dependencias coordinadoras de sector serán las que designe el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación; aquí están señaladas las etapas del ciclo presupuestario, así como en la explicación que se da del Sistema de Evaluación del Desempeño, esto es, el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el

impacto social de los programas y de los proyectos; también se especifican las etapas que lo conforman:

1) Planeación; 2) Programación; 3) Presupuestación; 4) Ejercicio y Control; 5) Seguimiento; 6) Evaluación y 7) Rendición de cuentas (SHCP, 2013)

B) Clasificación de los recursos del PEF

Sin embargo, también debe explicarse claramente que el PEF presenta de manera ordenada y sistemática, la información sobre el gasto público, esto es, la clasifica en diversas formas como se verá a continuación:

1. De acuerdo con el destino del gasto:

a) Gasto No Programable: se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a Entidades Federativas y Municipios, es decir, no

financia las actividades de las instituciones del Gobierno Federal.

- b) Gasto Programable: soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, con el fin de proporcionar servicios como educación, salud, carreteras, vínculos con otros países, entre otros.

2. Dimensiones del gasto:

- a) Dimensión administrativa: se refiere a los ejecutores del gasto, es decir, las instituciones que llevan a cabo las acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos (Secretarías de Estado: ¿quién gasta?)
- b) Dimensión económica: describe el tipo de bienes y servicios que se adquieren (¿En qué se gasta?)
- c) Dimensión funcional: representa el propósito al que se destina el gasto, esto es: gestión gubernamental, desarrollo social o desarrollo

económico (¿para qué se gasta?)
(www.uv.mx/personal/joacosta)

Ahora bien, según la SHCP (2015), deben describirse algunas características específicas de cada dimensión, como que la dimensión administrativa permite identificar con claridad a los ejecutores de gasto, dividiéndolos en dos grandes grupos: ramos administrativos y generales, y el sector paraestatal; cuando se habla de los ramos administrativos, la asignación de recursos se destina a los poderes Legislativo y Judicial, el IFE y la CNDH, así como a las Secretarías de Estado; estos grupos a su vez se organizan en unidades responsables facultadas para ejercer los recursos presupuestarios, identificados en el PEF con una clave presupuestaria.

Respecto a los ramos generales, los recursos se utilizan para sufragar el pago de obligaciones distintas a los programas de las Secretarías de Estado; y en lo referente al sector paraestatal, se

subdivide en: 1) entidades de control presupuestario directo las cuales tienen una relevancia estratégica y un nivel de ingreso y gasto que se autorizan de manera específica en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente; y entidades de control presupuestario indirecto, que se refiere a los demás organismos y empresas paraestatales, cuyo gasto se considera como parte del presupuesto en cada uno de los ramos administrativos en que se encuentran sectorizados.

En lo referente a la dimensión económica del gasto, permite identificar el monto de los recursos que se utilizarán para adquirir insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del gobierno federal; sin embargo, como en el PEF no se especifican todos y cada uno de los bienes y servicios, esta clasificación sólo se aplica al Gasto Programable; esta dimensión se divide en diferentes renglones o rubros de gasto, regida por el Clasificador

por Objeto de Gasto, considera tres niveles de desagregación: los capítulos del gasto, los conceptos de gasto y las partidas.

Por último, la dimensión funcional permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos públicos; identifica cuánto del presupuesto se encauza hacia programas sociales, cuánto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica y productiva, a la tarea de gobernar y al gasto no programable. (www.shcp.gob.mx)

1.3 Teoría del Desarrollo Endógeno

Con el fin de fundamentar este trabajo mediante una teoría económica, se recomienda incluir la teoría del desarrollo endógeno, toda vez que se trata de analizar la inversión económica en la infraestructura de las UPES, a través del FAM, como parte de las funciones del gobierno central en su apoyo a las instituciones educativas de nivel superior, lo que se relaciona con el uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y económicos propios de

dichas instituciones hacia la generación de un desarrollo total, para lo cual se toma como base lo explicado por Vázquez (1999):

“La teoría del desarrollo endógeno considera que en los procesos de desarrollo intervienen los actores económicos, sociales e institucionales, cuya densidad y carácter innovador va a favorecer los procesos de crecimiento y cambio estructural.”
(Vázquez, 1999: 20)

Así, se explica que la transición hacia un modelo de desarrollo basado en los recursos endógenos de una región, o institución educativa en este caso, requiere de un largo proceso de aprendizaje social, esto es, del cúmulo de experiencias y prácticas de una comunidad universitaria, que puedan reflejarse en un cambio en las relaciones entre los individuos y de éstos con las instituciones públicas y las corporaciones.

Otro aspecto relevante es mejorar las condiciones para crear una actitud emprendedora en los integrantes de la comunidad y la existencia de instituciones que permitan resolver controversias sobre el crecimiento económico, como es el impacto social, cultural y ambiental de las organizaciones (García, et al., 1998: 18).

El cambio de estrategias hacia un modelo de desarrollo, aun cuando sea por iniciativa de la comunidad universitaria, conducirá a un proceso de transformación cultural, el cual tendrá un impacto que puede ser positivo o negativo para las instituciones. Si es positivo, involucrará la pérdida de aquellos aspectos culturales que en el proceso de dicho desarrollo no se hayan rescatado, posiblemente porque no se consideraron importantes para lograr el desarrollo, o fueron sustituidos o modificados en el camino hacia el desarrollo.

“[...] el desarrollo endógeno puede entenderse como un proceso de crecimiento económico y cambio

estructural, liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora en el nivel de vida de la población [...]” (Vázquez, 1999: 32).

Derivado de lo anterior, se explica que algunos factores que influyen para aumentar la capacidad de respuesta o de reestructuración productiva son la tasa de innovación regional, la cualificación de los recursos humanos, la capacidad tecnológica y emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales e instituciones y la integración de empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras. “[...] cuando se produce la convergencia de las estrategias de las empresas externas y del territorio, los procesos de desarrollo endógeno adquieren una dinámica propia” (Vázquez, 1999: 45).

Ahora bien, al relacionar estos conceptos con el tema central de esta investigación, se ubica al desarrollo endógeno como un proceso de crecimiento

económico a través de la innovación, la calidad de los recursos humanos, la tecnología, con el fin de generar tanto recursos propios como el uso óptimo de los otorgados por el gobierno federal. Lo importante no es la magnitud de los proyectos sino la forma como se establezcan y promuevan dichos proyectos.

Respecto a las acciones a efectuar por parte de las instituciones educativas, con el fin de establecer un modelo de desarrollo endógeno en el uso de sus recursos, a continuación, se presentan algunas recomendaciones señaladas por Vázquez (2005):

- Fomentar la participación relevante de los actores locales bajo una posición de liderazgo.
- La generación de empleo y que dichas iniciativas contribuyan a mejorar la calificación de la fuerza de trabajo.
- Aprovechamiento innovador de los recursos locales, lo que implica el mejor uso posible de los recursos evitando su deterioro y permitiendo su recuperación.

- Introducción de nuevas formas de organización.
- Reinversión de la riqueza generada en la institución con el propósito de incrementar el multiplicador del ingreso generado por las actividades que constituyen la base económica.

Con base en algunos estudios empíricos relacionados con el desarrollo endógeno, se puede identificar una multiplicidad de modelos con caminos de crecimiento diferentes, como explica Vázquez (2005:9,10) quien destaca cuatro modelos básicos:

1. Sistemas productivos locales formados por empresas vinculadas entre sí y cuyas actividades productivas están integradas en la cadena de producción de la ciudad o región donde se localizan. El sistema productivo tiene un mercado de trabajo, que funciona siguiendo las reglas que le son propias, y las innovaciones y el conocimiento surgen y se difunden con facilidad dentro del distrito.

2. Sistemas productivos locales cuyas empresas realizan actividades que se vinculan a cadenas de producción de otras ciudades o regiones, debido a que algunas de las fases importantes de la cadena de producción se realizan fuera del territorio en el que se localizan las empresas. En estos casos el sistema productivo pierde su independencia.

3. Sistemas productivos locales formados alrededor de grandes empresas que realizan todas las funciones en la localidad en que se localizan, y cuyas actividades están integradas en la cadena de producción local. La empresa líder compra a proveedores locales o externos y vende, sobre todo, a mercados externos.

4. Sistemas productivos locales articulados alrededor de empresas que forman parte de cadenas de producción externas y carecen de vínculos productivos locales significativos. El sistema productivo está dominado por grandes empresas que utilizan el espacio en el que radican como un enclave que les permite realizar la producción y mantener un sistema de relaciones económicas y sociales.

Las políticas de desarrollo endógeno se generan bajo estrategias con una visión territorial, considerando que el desarrollo económico puede surgir de manera difusa si se usan eficientemente los recursos existentes en el territorio, incluyendo entre ellos los factores de atracción externa. Los resultados muestran que los procesos de desarrollo no se producen en el vacío, sino que tienen profundas raíces institucionales y culturales (Vázquez, 2005: 40). Por tanto, para lograr que un proyecto de desarrollo obtenga mejores resultados dependerá mayormente de los aspectos humanos (cultura, costumbres, capacidad emprendedora) que de los económicos.

Un aspecto que se vuelve a señalar como fundamental es considerar las características propias de cada región del país, el mosaico de culturas, los niveles de tecnificación, el nivel educativo, la infraestructura existente, así como el nivel de capitalización, lo que cobra importancia al momento

de aplicar las medidas necesarias para provocar el desarrollo local.

Lo anterior aplicado en una institución educativa con las características de las UPES y que tiene al FAM como fuente de financiamiento, debe vincularse con el entorno en el cual se encuentra, las tradiciones y costumbres locales, el grado de tecnología, el nivel educativo, la infraestructura, los fondos de que dispone, con el fin de generar un desarrollo endógeno.

1.4 Equidad en la asignación de recursos públicos

Equidad es un término con diversas definiciones de acuerdo con el ámbito en el cual se relacione. En este caso, como se trata de un tema de Finanzas Públicas como es el Federalismo, se analizan diversos conceptos para relacionarlo con la asignación de los recursos públicos del FAM hacia las UPES.

Como se explica anteriormente, la equidad se puede tratar en términos filosóficos, valorativos y jurídicos, ya sea en su aplicación al análisis de derechos humanos y desarrollo de la ciudadanía, o también, se puede desarrollar en el contexto económico, refiriéndose a la propiedad, los ingresos y el consumo (Mokate, 2001)

En el contexto de políticas y programas gubernamentales, se ha asociado el concepto de equidad esencialmente con igualdad, sin embargo, se han propuesto diferentes interpretaciones de la igualdad asociada con equidad. Concretamente, se ha hecho referencia a la “equidad vertical”, esto es, el tratamiento igual para todos los diversos grupos e individuos de una sociedad; a la “equidad horizontal” o un “tratamiento igual para iguales” (Sen, 1995).

De lo anterior, se deduce que la equidad vertical insinúa que la equidad es equivalente a la igualdad absoluta, pero la equidad horizontal permite la tolerancia de tratamientos diferenciados, con el

raciocinio de que los individuos y grupos son diferentes y pueden ser tratados en forma diferenciada sin ser “injusto”. Es más, la equidad horizontal podría conducir a pensar que el tratamiento diferenciado es justo, ya que podría tener el fin de corregir o ajustar diferencias ya existentes entre diversos grupos o individuos (Sen, 1995)

No obstante, como señala Musgrove (1986), la equidad y la igualdad no pueden entenderse como sinónimos de manera unívoca, esto es, que la idea fundamental de la equidad radica en el tratamiento igualitario de toda la población. Por ejemplo, en el estudio que Musgrove (1986) realiza en el sector salud, se determina que la equidad en la salud tiene que interpretarse con base en la igualdad en algunas de las dimensiones de la entrega de los servicios (insumos, acceso, capacidad de uso, resultados). La selección de la dimensión que se va a utilizar para interpretar la equidad constituye un juicio valorativo, aunque se debe tener en cuenta que la promoción de igualdad en una de las dimensiones podría obligar a

seguir una estrategia de desigualdad a nivel de otra dimensión.

Ahora bien, como se puede esperar que los recursos públicos sean distribuidos en favor de los grupos de menores ingresos, es necesario analizar los diferentes enfoques que presenta Mokate (2001):

1. Justificación de un gasto público con determinadas características de acuerdo con la intervención de acciones gubernamentales en la entrega de servicios.
2. Recomendaciones para que la igualdad en la distribución sea asociada con la equidad en otras dimensiones de la entrega de servicios:
 - a) Las necesidades de atención, en este caso en la infraestructura educativa, sean iguales entre grupos, esto es, que los riesgos sean distribuidos por igual entre los diferentes grupos de una comunidad universitaria;

- b) Los costos unitarios de entregar los servicios sean iguales para todos los grupos; y
- c) Los servicios sean igualmente efectivos para todos los grupos.

Roemer (1995) propone que un acuerdo sobre la igualdad de oportunidades para alcanzar los resultados que la sociedad se propone sería el de asignar recursos para compensar aquellas circunstancias que fueran ajenas al control y a la responsabilidad de las personas; sólo se aceptarían diferentes resultados en la medida que fueran consecuencia de las elecciones individuales no incluidas o determinadas por esas circunstancias.

En lo que se refiere a la teoría económica el costo de la equidad es la pérdida de eficiencia, no sólo por la intervención estatal, sino porque el Estado está asumiendo los mayores costos en otorgar recursos a quienes, en condiciones puras de mercado, quedarían excluidos del servicio por no permitir

maximizar el producto al menor costo, lo que modifica artificialmente las tasas de retorno de la inversión, desviando lo que sería la asignación natural de recursos de no mediar esa interferencia estatal.

Ahora bien, en lo que respecto a la equidad en la asignación de recursos del FAM hacia las UPES, es relevante aclarar la ausencia de criterios equitativos para las asignaciones presupuestales, se debe tener cuidado con los indicadores presupuestales en IES; por ejemplo, cuando se piensa que el presupuesto que se asigna a una universidad equivale a determinada cantidad de dinero por alumno, hay que tomar en cuenta si esa cantidad se refiere al total del presupuesto para esa institución o solamente a la asignación que le otorga la federación porque todas las universidades estatales tienen tres fuentes de financiamiento: subsidio de la federación, subsidio de la entidad donde radica y recursos que genera por sí misma. Ninguna universidad estatal recibe la totalidad de sus recursos de la federación ni tampoco el gobierno de la entidad aporta el 100% de su

financiamiento, se trata de una combinación que en cada caso es distinta y puede variar entre sí. (Mungaray *et al.*, 2010)

También Mungaray *et al.* (2010) explican que esto se debe a que, a pesar de que la Ley para la Coordinación de la Educación Superior norma la asignación de recursos federales a las IES, así como su utilización, control y evaluación, no hay normas técnicas para determinar una fórmula para la asignación de montos presupuestales. Puede afirmarse que uno de los problemas de mayor importancia es el de la insuficiente articulación en la estimación y asignación de los recursos federales y los estatales. Esto fundamenta la problemática planteada en esta investigación referente a la falta de una fórmula en el FAM para su asignación equitativa en las UPES, esto es, tomando en cuenta determinados indicadores o características de cada una de las instituciones.

Como se demuestra en el documento enviado por la SEP (2016), presentado en el capítulo segundo, en donde explica cómo se maneja la fórmula que fue establecida a partir del año 2014, a partir de una iniciativa en la Cámara de Diputados, actualmente, la asignación de recursos a las IES se realiza a partir de “techos financieros” o incrementos porcentuales con criterios establecidos al margen de los programas de las instituciones. Los montos no obedecen a la pertinencia o relevancia de las necesidades y los medios que se señalan en los programas, sino que es un porcentaje definido mediante criterios que hasta el momento son poco claros.

La desvinculación institucional nacional que se observa entre la presupuestación y el resto de las actividades administrativas y académicas, se genera cuando el monto aprobado no se establece en función de ajustes explícitos a los programas, esto es, que la aplicación de recursos tiende a desarticularse de éstos. La asignación de recursos hecha con base en incrementos porcentuales tiene otro costo: dificulta la

vinculación entre la planeación de la educación institucional y la planeación del desarrollo económico y social; a nivel institucional existe poca relación entre los programas de cada IES y los planes gubernamentales.

Morduchowicz, A. (2000), explica que, en la práctica, las asignaciones presupuestales dependen de inercias históricas y de la capacidad de negociación de los rectores con los gobernadores de sus estados o con el Ejecutivo federal; de esto se deriva la inconformidad de muchas UPES que señalan la inequitativa e insuficiente distribución del presupuesto que ejerce la Federación. Tienen que gestionar recursos para un mismo presupuesto ante diferentes instancias, conforme a criterios, procedimientos, mecanismos y tiempos distintos; el resultado es dilación, incertidumbre y presupuestos difícilmente integrados.

No existe ningún criterio para la distribución entre los recursos federal y los estados; parece ser que los

porcentajes han sido fijados históricamente de acuerdo con las circunstancias y las negociaciones del momento. La injusticia radica no sólo en la inequidad proporcional que existe entre recursos federales y locales, sino también en el gasto por alumno, entre algunos otros aspectos.

Lo importante por lo tanto, es lograr la equidad en la asignación de los recursos federales otorgados a través del FAM hacia las UPES, tomando en cuenta indicadores como por ejemplo, porcentaje de profesores de tiempo completo respecto al total de la plantilla docente, no sólo el número de PTC puesto que la población en cada institución es variable; así también, porcentaje de eficiencia terminal en titulación lo que además coadyuvaría a incrementar dicha eficiencia con este compromiso; como se observa en el siguiente capítulo y en los resultados, una parte importante es que la dependencia que entrega este recurso, lo realice en tiempo y forma, puesto que no siempre se logra y la consecuencia es

que la IES no genera el avance deseado en el uso y control del recurso.

En este capítulo se revisó información referente a la base teórica que fundamenta esta tesis, desde la teoría de las Finanzas Públicas, así como lo referente al Federalismo y la Coordinación Fiscal, lo que sirve como sustento para los siguientes apartados en los que se examinan datos acerca del FAM y su asignación en las UPES, a través de una fórmula específica implementada en el año 2014.

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

CAPÍTULO II.

EL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES Y SU ASIGNACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES. (PERIODO 2000-2015)

Al ser parte de las transferencias federales que están regidas por la Ley de Coordinación Fiscal y controlado a través de reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos, este apartado revisa la información que sustenta los antecedentes, objetivos, reglas de operación y normatividad del Fondo de Aportaciones Múltiples y su asignación en las Universidades Públicas Estatales a través de una fórmula establecida desde el año 2014, como contexto de la investigación.

2.1 Transferencias Federales

Este trabajo tiene como objetivo analizar la pertinencia de la aplicación del FAM en las UPES y como forma parte de las transferencias que realiza

el gobierno federal hacia las entidades federativas y municipios, es necesario primero, revisar la información concerniente a las transferencias federales, por lo que a continuación se explica lo que establece el Manual de Transferencias Federales a los Municipios, emitido por el INAFED, en el año 2015, documento relevante, considerado como fuente primaria y fundamento normativo, por lo que es utilizado para desarrollar este apartado.

De acuerdo con el INAFED (2015, p.6), “el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias, con independencia política entre sí, se unen voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual”.

Así mismo, explica que en su vertiente fiscal, “el federalismo implica la adecuada distribución de

atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible, por lo que es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí: por un lado el principio de la correspondencia fiscal, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y por el otro, el principio de eficiencia recaudatoria, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al consumo) deben estar ubicados en el orden que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones”. (INAFED, 2015, p. 6)

Para explicar lo anterior, se requiere establecer un sistema de transferencias federales que tenga la capacidad de resarcir, en la misma medida que su contribución, a los órdenes de gobierno

subnacionales que han renunciado al cobro de los impuestos cedidos a la federación.

No obstante, las transferencias federales pueden tener también otros propósitos, puesto que, en un sistema federal de tipo solidario como el mexicano, en donde se dan acentuadas desigualdades entre las entidades que lo integran, el federalismo fiscal tiene el objetivo de cerrar las brechas regionales mediante un adecuado sistema de transferencias que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan.

También el INAFED (2015, p. 6), explica que un sistema de transferencias federales eficiente y solidario es aquel que “a la vez de resarcir, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional”. Para hacerlo

posible, es necesario que las fórmulas utilizadas para distribuir las transferencias estén diseñadas en función de tales incentivos.

En nuestro país, existen dos grandes rubros de transferencias federales destinados a cumplir con dichas metas: las Participaciones o Ramo 28, con una finalidad resarcitoria, y las Aportaciones o Ramo 33, con objetivos compensatorios. Sin embargo, hasta antes del año 2007, las fórmulas a partir de las cuales se distribuía a las entidades federativas, y consecuentemente a los municipios, consideraban criterios ambiguos para su asignación, lo que introdujo distorsiones en el sistema de transferencias que, por un lado, desincentivó el esfuerzo fiscal de las entidades federativas y municipios, situación que provocó una baja recaudación de ingresos propios, lo que ocasionó que México fuera posicionado como uno de los países con menor recaudación local incluso frente a países unitarios; y además, limitó la capacidad de impulsar el desarrollo regional desde los ámbitos

locales de gobierno; en el caso del Fondo de Aportaciones Múltiples, objeto de estudio en este trabajo, perteneciente al Ramo 33, ni siquiera existía una fórmula de distribución, hasta el año 2014 que se establece, por lo que antes de esto se realizaba la asignación de manera discrecional; con esta investigación se pretende demostrar que el comportamiento del FAM, antes y después de la fórmula, es el mismo, no hubo grandes cambios, ya sean positivos o negativos.

Por lo anterior, debe reconocerse que la alta dependencia financiera que presentan los gobiernos estatales y municipales tiene diversos orígenes, pero en general se concuerda en que ha crecido a raíz del acrecentamiento en los recursos de las transferencias federales y de las características generales de los anteriores mecanismos de distribución establecidos para las participaciones y aportaciones federales, las cuales no incentivaban la recaudación de ingresos locales y contribuían poco a impulsar el desarrollo regional desde lo local.

Con el propósito de avanzar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno, en septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó las iniciativas de Reforma Integral de la Hacienda Pública que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal en junio del mismo año, entre cuyos pilares se encuentra el “establecer las bases de un nuevo federalismo fiscal que acerque a la Hacienda Pública, a las necesidades diarias y más acuciantes de la población”. (INAFED, 2015, p. 10)

El documento del INAFED (2015) menciona que, en esta vertiente de federalismo fiscal, la reforma hacendaria contempló dos grandes ejes:

1. Expandir las facultades tributarias de los estados y municipios.
2. Simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales (participaciones y aportaciones).

En el primer punto se parte de la condición de que el incremento de los ingresos de los gobiernos locales no debe ir en detrimento de los del gobierno federal, es decir, se debe buscar que los Estados y Municipios cuenten con más recursos a partir del otorgamiento de nuevas potestades tributarias sin afectar los ingresos que percibe la Federación.

Para entender lo anterior, es necesario conceptualizar las transferencias federales. Es casi imposible que los ingresos de un orden de gobierno sean perfectamente complementarios con sus necesidades de gasto. Así, incluso los gobiernos nacionales de los países industrializados donde existen altos niveles de recaudación tienen que recurrir al endeudamiento para asumir en su totalidad las funciones que le competen y atender las demandas de la ciudadanía.

En países federales como México, donde hay una distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, pero donde las potestades tributarias también permanecen centralizadas en términos generales, las brechas entre los recursos que tienen los gobiernos subnacionales y sus responsabilidades de gasto se hacen más grandes y evidentes. De esta manera se tiene que, en todas las federaciones, incluso en las más descentralizadas, existen transferencias de un orden de gobierno a otro, lo que permite a los gobiernos subnacionales financiar ciertos programas o funciones que con recursos propios no podrían hacer.

De acuerdo con el INAFED (2015), las transferencias pueden ir del gobierno nacional a los locales, pero también de éstos al gobierno federal, por lo que también pueden denominarse transferencias intergubernamentales, las cuales pueden definirse como “los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar

las necesidades de gasto del ámbito receptor”. Se trata de una definición general, ya que resulta difícil especificar qué clase de recursos se pueden transferir, cuáles son los mecanismos de transferencia o qué tipo de necesidades de gasto subnacionales se pretenden financiar, asuntos que varían en cada caso.

Como este documento se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, a las transferencias intergubernamentales se les denominará “transferencias federales”. Este tipo de recursos pueden cumplir dos funciones esenciales, e incluso ambas a la vez:

- Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el equilibrio vertical), o
- Reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden

(fortalecer el equilibrio horizontal). (INAFED, 2015, p. 13)

Así que se debe entender que las transferencias federales eliminan la brecha entre los ingresos propios municipales y sus necesidades de gasto, aunque es difícil identificar las necesidades de gasto de un municipio, que pueden llegar a ser ilimitadas si se toman como base las demandas ciudadanas o las actividades que lleva a cabo un ayuntamiento, y que rebasan sus competencias constitucionales. Sin embargo, una de las funciones más importantes que lleva a cabo un gobierno federal es la de impulsar la equidad entre regiones, de forma que se reduzca la brecha entre la capacidad de gasto de los gobiernos municipales con mayores y menores niveles de autosuficiencia financiera.

De lo anterior se concluye que al establecer la distribución de las transferencias federales debe tomarse una primera decisión, ya sea distribuir un monto parcial o total de los recursos por partes

iguales entre los miembros sin criterio alguno, o transferir cantidades diferenciadas a cada gobierno según necesidades, características o condiciones. Por lo regular, se toman en cuenta aspectos que permiten una asignación diferenciada de las transferencias y, en términos generales, existen cinco clases de criterios que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución, de acuerdo con el INAFED (2015, p. 17):

1. Criterios resarcitorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal y, por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos. También se considera como resarcitorio el esquema de distribución que considera los

costos que tiene que asumir un municipio como parte de su desarrollo económico, tales como vialidades o tránsito vehicular. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios “ricos”, donde se recauda más y donde se cuenta con economías más dinámicas.

2. Criterios distributivos: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de ambos criterios en indicadores de densidad poblacional para distribuir los recursos. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay

más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido. La distribución en partes iguales puede considerarse como una sexta forma de asignación. La fórmula es por lo tanto más sencilla, ya que resulta de dividir el monto total entre el número de receptores. A lo largo de este texto se le considera una forma alterna y se le denomina criterio equitativo. Los municipios con territorios más grandes necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las localidades que lo componen. Estos criterios favorecen a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial.

3. Criterios compensatorios: son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para

asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con dichos esquemas de distribución se trata de “compensar” a los estados y municipios con más rezagos, de modo que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorece a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación.

4. Criterios históricos o inerciales: son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos

reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia “de garantía”, asegurando a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año anterior. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos, simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años anteriores. Estos criterios favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales previos.

5. Criterios de incentivos a avances programáticos: son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los

estados y municipios que se beneficiarían con este criterio son aquellos que estén en las mejores condiciones y tengan mayores capacidades para desempeñarse adecuadamente en un programa específico.

Sin embargo, los mecanismos de distribución no son puros en cuanto a la utilización de algún criterio, puesto que suelen utilizar una combinación de los criterios mencionados para construir la fórmula o esquema de asignación de las transferencias federales.

En el caso particular de la asignación del FAM a las UPES, se considera utilizar los Criterios de incentivos a avances programáticos, toda vez que los indicadores de la fórmula tienen relación con el logro de los avances en las metas establecidas.

También el INAFED (2015), explica que una forma adicional de clasificar a los fondos de transferencias federales es por el objetivo de gasto, esto es,

también pueden ubicarse por el destino que debe darse a los recursos, para lo cual se clasifican dos tipos de transferencias federales:

- No condicionadas: cuando el orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.
- Condicionadas: cuando el orden de gobierno que transfiere establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

Tomando como base lo explicado anteriormente, las transferencias federales pueden ser utilizadas para incentivar determinados comportamientos en los gobiernos subnacionales, esto es, utilizando criterios resarcitorios se puede estimular la recaudación de ingresos propios, ya que el gobierno que recaude más recibe más transferencias.

Por el contrario, si se utilizan criterios compensatorios se pueden generar incentivos para la disminución de la pobreza, si le asignan más recursos al que haya reducido los niveles de pobreza o rezago social en mayor medida, en un periodo dado.

Sin embargo, se deben tener en cuenta los criterios distributivos, pues resulta cierto que los municipios más poblados tienen más habitantes que atender, y que los municipios con mayor extensión territorial tienen más dificultades para cumplir con sus competencias constitucionales. Por su parte, los criterios históricos son casi “inertes”, es decir, no generan incentivo alguno para llevar a cabo un cambio o una mejora en el entorno municipal; no obstante, estos criterios suelen ser utilizados porque, políticamente, precisamente porque son inertes, puesto que las transferencias disponibles se reparten siempre de la misma manera, evitando que algunos municipios reciban más recursos que otros y cerrando la posibilidad al reclamo sobre tratos

injustos o inequitativos. Lo anterior se explica puesto que, en el contexto del federalismo y las relaciones intergubernamentales, el tema de las transferencias federales no es algo meramente técnico.

En el mismo documento del INAFED (2015), se menciona que el modo en que se conforman los montos de las transferencias federales y, sobre todo, los mecanismos que se utilizan para distribuirlas, pueden ser motivo de conflicto entre los gobiernos, puesto que todos los gobiernos desean más recursos y algunos criterios de asignación pueden no favorecerlos, por lo que es necesario conocer los esquemas de distribución de transferencias federales, para estar en condiciones de elaborar propuestas que incidan en la construcción de mecanismos de transferencias federales más transparentes, eficientes y equitativos.

El tema central de este trabajo de investigación se refiere al FAM, el cual se encuentra integrado en el

Ramo 33, por lo que a continuación se mencionan algunos de los antecedentes, de acuerdo con el INAFED (2015).

Respecto a los antecedentes del Ramo 33, se establece que la descentralización de los servicios educativos comenzó en 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, lo que involucró la transferencia de la operación de los servicios de educación básica y normal a los estados. Este proceso se fortaleció durante el periodo 1995-2000, con la descentralización de la construcción de escuelas, la educación profesional técnica, la infraestructura deportiva y la promoción de la cultura.

Por lo anterior, tomando en cuenta que no sólo se refiere a los rubros de educación, sino también de salud y combate a la pobreza, el 29 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la LCF que adiciona el Capítulo V referente a las aportaciones federales o Ramo 33,

cuya distribución comenzaría en el ejercicio fiscal de 1998.

Con esta reforma a la LCF, a principios de la década de los noventa, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para diversas materias y políticas públicas, por lo que una vez creado el Ramo 33, las aportaciones fueron la vía para transferirle recursos del presupuesto federal a los estados, para destinarse al financiamiento de aquellas responsabilidades que la Federación les había trasladado con anterioridad por la vía de convenios, así como para que los estados pudieran asumir las responsabilidades conferidas al establecerse dicha reforma. (INAFED, 2015)

Como consecuencia de la reforma, se logró que en el Ramo 33 quedasen integrados e institucionalizados algunos conceptos de gasto social desconcentrado, federalizado o en proceso de desconcentración, que previamente estuvieran

dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

Por lo tanto, esta descentralización ocurrió en un marco de mayor certidumbre para las entidades federativas y municipios, puesto que en la Ley se incluyeron aspectos relativos a la conformación de los montos, a los mecanismos de distribución y diversas medidas de transparencia que no serían inconstantes en cada ejercicio fiscal, y que permitirían a los gobiernos subnacionales una mejor planeación financiera.

De esta forma, se cambió de “un sistema de transferencias federales basado exclusivamente en participaciones, cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales transferidos a los gobiernos subnacionales bajo un espíritu solidario o compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación”. (INAFED, 2015, p. 84)

Por lo anterior, las aportaciones federales, integradas como Ramo 33, por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de las funciones y obras específicas establecidas en el Capítulo V de la LCF, esto es, recursos necesarios para atender las competencias previamente descentralizadas, como educación básica y salud, o para realizar el tipo de obra que los municipios podrían llevar a cabo con mayor eficiencia que el gobierno federal. No obstante, los recursos transferidos por concepto de aportaciones están condicionados o etiquetados para su ejercicio, en el entendido que los gobiernos estatales y municipales sólo administran unos recursos con los que se pretenden atender prioridades y objetivos nacionales; las etiquetas de gasto se señalan en la LCF para cada uno de los fondos.

Originalmente los fondos que componían al Ramo 33 eran sólo cinco, sin embargo, se agregan tres, por lo que las aportaciones federales están formadas actualmente por ocho fondos, seis de los cuales corresponden a las entidades federativas y dos para los municipios. (LCF, 2015)

Los fondos de aportaciones federales son los siguientes:

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 la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FISE y FISM)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);

5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);

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) y,
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF, antes PAFEF) (INAFED, 2015)

En la LCF se encuentran las medidas de los fondos de Aportaciones Federales para municipios, en la cual se establece que dichos fondos deberán entregarse mensualmente a los estados por conducto de la Federación y a los municipios a través de los estados; el pago deberá realizarse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo tanto las de carácter administrativo, como las correspondientes a las etiquetas establecidas en la propia Ley.

Por lo anterior, la federación está obligada a publicar un Acuerdo en el que informe sobre la distribución y

el calendario de pago de los recursos del Ramo 33, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que se cumple a finales del mes de diciembre del año previo a cada ejercicio.

Así mismo, de acuerdo con el Manual del INAFED (2015), en la multicitada LCF, se establece que las entidades federativas, están obligadas a publicar en sus órganos oficiales de difusión las fórmulas, criterios y factores de distribución utilizados para distribuir los recursos de los dos fondos municipales del Ramo 33, los calendarios y montos de entrega para cada municipio, por lo que deben revisar esta publicación para saber el monto y los tiempos en que deben recibir los recursos por concepto de aportaciones federales, así como de las fórmulas, para corroborar que se apeguen estrictamente a lo establecido; la publicación de estos datos debe hacerse a más tardar el 31 de enero de cada año.

El artículo 49 de la LCF (2015), determina que las aportaciones federales habrán de administrarse y

ser ejercidas por los municipios y las delegaciones del Distrito Federal (ahora Ciudad de México, como entidad federativa), conforme a sus propias leyes, por lo que tienen que registrarse como ingresos propios, aunque deben destinarse específicamente a los rubros ya mencionados. Ahora bien, respecto al tema de la fiscalización de estas transferencias federales, la LCF estipula varias etapas en el control de los recursos, conforme van siendo transferidos de la Federación a las entidades federativas y a los municipios.

En el mismo artículo 49, se establece el proceso de fiscalización y control de las aportaciones federales del Ramo 33, en donde explica que desde que son recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales; dicha fiscalización será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por

conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal respectivamente, aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, conforme se señala en el artículo correspondiente a cada fondo.

En ese artículo 49 (LCF, 2015), se asienta que el ejercicio de los recursos del Ramo 33 debe sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), esto es, que a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de los fondos del Ramo, los resultados del ejercicio de recursos deben evaluarse con base en indicadores, y por parte de instancias técnicas independientes; teniendo los resultados, los municipios y delegaciones tienen que difundir lo que resulte en dichas evaluaciones.

En el Manual de Transferencias Federales a los Municipios (INAFED, 2015) se encuentra el Marco jurídico para la fiscalización de las transferencias federales, el cual señala que “la fiscalización superior es un elemento sustantivo en el proceso de rendición de cuentas; su objetivo es la revisión externa de la gestión pública, como expresión del equilibrio de poderes que debe prevalecer en un estado democrático. Es una actividad independiente de los controles propios de los entes públicos. La fiscalización superior es una atribución del Poder Legislativo, que vigila de manera corresponsable a los otros dos poderes, para impulsar una gestión pública que observe la ley, que sea transparente y que esté sujeta a un efectivo proceso de rendición de cuentas”. (p. 99)

En lo concerniente a la Federación, la fiscalización superior es una atribución constitucional del Poder Legislativo, en particular de la Cámara de Diputados, quien, en su carácter de representación

popular, vigila el modo en que se administran y utilizan los recursos públicos federales; se encuentra conformado fundamentalmente por las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Así mismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, contienen, ordenamientos en la materia. Las modificaciones constitucionales de mayo de 2008 fortalecieron de manera significativa el marco jurídico de la fiscalización superior, así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, que sustituyó a la anterior Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (INAFED, 2015)

En lo general, se revisa el marco jurídico federal, en el sentido de que prevé diversos mecanismos para

apoyar la rendición de cuentas de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en lo referente a dos condiciones:

a) Disposiciones para la entrega a la SHCP, de la información sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Con la finalidad de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos federales, y en el marco de la reforma hacendaria integral propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Congreso de la Unión en el año 2007, se establecieron obligaciones de información sobre el ejercicio y resultados de dichos recursos, para que la población en general y los órganos públicos dispusieran de los registros sobre su aplicación, y la eficiencia y eficacia de los programas correspondientes, en los tres órdenes de gobierno,

para lo cual se modificó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), con el fin de establecer disposiciones específicas que están contenidas en su Título Cuarto, “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas”, Capítulo III, “De la Transparencia e Información Sobre el Ejercicio del Gasto Federalizado”, vinculadas por supuesto a modificaciones en el mismo sentido a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual en el artículo 48 señala que las entidades federativas deberán remitir al Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, un informe trimestral sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del Ramo General 33 transferidos en cada periodo, entre otras disposiciones.

Por lo anterior, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales deberán publicar los resultados en el informe enviado a sus órganos locales oficiales, páginas de internet y en otros medios de difusión,

para lo cual la SHCP emitió los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008.

En lo relativo a los Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, la SHCP los publicó el 25 de febrero de 2008, incluyendo los formatos, tiempos y mecanismos que las entidades federativas y municipios deberán utilizar para cumplir con su obligación legal de informar sobre los recursos federales transferidos. (INAFED, 2015)

Por último, en los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se establece que los indicadores para resultados a partir de los cuales las

entidades federativas y los municipios deberán rendir cuentas de los recursos transferidos por la Federación serán definidos de común acuerdo entre la SHCP, los gobiernos estatales y las dependencias coordinadoras de los fondos. (INAFED, 2015)

Por otro lado, las entidades federativas deben integrar la participación de sus municipios en la definición de tales indicadores, los cuales se aplicarán de forma homogénea y general en todo el país, a fin de que puedan servir de apoyo al seguimiento y la evaluación; los instrumentos de medición deberán orientarse a la evaluación de resultados de los programas que se financien con las aportaciones federales. Una vez que las entidades federativas y las dependencias federales coordinadoras de los fondos acuerden los indicadores, los gobiernos locales reportarán en un formato electrónico el ejercicio de los recursos y la evaluación de los resultados de cada uno de los fondos de las aportaciones federales.

b) La difusión de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

Es obligación de los gobiernos locales, que los informes proporcionados a la SHCP deben difundirse entre la población, mediante la publicación en los medios oficiales de difusión de los municipios, en sus páginas de internet o en otros medios locales.

La información anterior se encuentra en el documento emitido por el INAFED (2015), sin embargo, también se encuentran algunos artículos referidos al tema de transferencias federales.

Sour (2004), en su artículo “El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, explica que en México el tema de la devolución de responsabilidades tributarias a los

gobiernos locales ha cobrado importancia recientemente. Al respecto existen dos posiciones: están quienes argumentan que los gobiernos locales se encuentran en posibilidades de tomar decisiones y que serán capaces de mantener la provisión de bienes y servicios públicos en el nivel local si se les devuelven sus responsabilidades tributarias; así mismo, algunos que expresan lo contrario: la cantidad y calidad de los servicios y bienes públicos caerá si los municipios de ahora en adelante se encargan de recolectar los impuestos. Como ejemplo Sour (2004), explica que cuando la descentralización de las responsabilidades tributarias afecta el nivel de los bienes públicos provistos por cada gobierno local, se puede suponer que algunos gobiernos necesitarán más apoyo vía transferencias para desarrollarse institucionalmente.

Sin embargo, se considera necesario establecer cuáles son los gobiernos locales que no podrán enfrentar las necesidades de gasto con el esfuerzo fiscal que realizan y, sobre todo, en dónde se

encuentran. En otro escenario, en el futuro, la entrega de transferencias federales pueda estar condicionada a mejoras en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, por lo que, a los gobiernos que se esfuerzan pero que no pueden financiar cierto nivel de bienes públicos, valdría la pena otorgarles mayores transferencias.

En la actualidad, como lo explica Sour (2004), no existen avances en los análisis que se realizan respecto a la devolución de las potestades tributarias de la Federación hacia las entidades federativas, por lo que no se ha podido cuantificar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, lo que tiene como consecuencia que no se logre determinar el futuro de la política de transferencias federales.

2.2 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

El contexto en el cual se desarrolla este trabajo de investigación se refiere al Fondo de Aportaciones Múltiples, el cual se encuentra incluido en el Ramo 33 y forma parte de las aportaciones federales que rige la Ley de Coordinación Fiscal en su capítulo V, por lo que en este apartado se revisan sus antecedentes, objetivos, Reglas de operación para la distribución y asignación y la Normatividad.

2.2.1 Antecedentes

Para explicar los antecedentes del FAM, se presenta la información de la Auditoría Superior de la Federación (2009), con datos del Ramo 33, en donde explica que en la exposición de motivos de la iniciativa de Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal (12 de diciembre de 1997), se expresó un firme compromiso con el

Federalismo, mediante la transferencia de mayores recursos para el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales; además, se institucionalizó el financiamiento de los servicios públicos descentralizados.

También la ASF (2011) menciona que el proceso de descentralización iniciado con particular fuerza en los años noventa, tuvo su expresión más importante en la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) el 29 de diciembre de 1997, con la cual se adiciona el capítulo V, en el que se crea presupuestalmente el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en donde se establece que las aportaciones federales son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal y, en su caso, a los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la propia ley.

Así mismo, en un documento de la ASF (2017), acerca del FAM, señala que se estableció con la adición del Capítulo V “Aportaciones Federales en Entidades Federativas y Municipios”, en la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se explica que el objetivo de este aditamento es contribuir en el financiamiento de los programas de asistencia social en materia alimentaria en personas en situación de desamparo y vulnerabilidad social; así como, en la atención de las necesidades relacionadas con la creación, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica, media superior y superior.

En el apartado de asistencia social, las entidades federativas suscribieron 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 siguientes: Raciones Alimenticias (desayunos escolares), Asistencia Social Alimentaria a Familias Pobres, Cocinas Populares y

Unidades de Servicios Integrales, y atención a Población en Desamparo, principalmente (ASF, 2017).

Así mismo, y como resultado de la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se destaca la importancia de dar atención a las necesidades de construcción, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura para la educación básica y, después, para el nivel superior en lo relativo a las universidades estatales.

En este sentido, la ASF (2017), menciona que el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), en los años 90, formalizó un Convenio para la Federalización de la Construcción de Escuelas en el Nivel Básico con todos los estados, a fin de que se hicieran cargo de las acciones de construcción, equipamiento y rehabilitación de escuelas de los niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria, en todas sus

modalidades, con excepción de la educación especial; en dicho convenio se estableció un objetivo para que, respecto a las instituciones de los niveles medio superior y superior, los estados o municipios tomaran las medidas conducentes y sean responsables de la construcción de espacios educativos, por lo que se identifica que las obras en universidades públicas estatales, también se realicen bajo este esquema descentralizado.

En lo relativo a la determinación del FAM, se realiza “anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para los efectos de referencia, del 0.814% de la recaudación federal participable, según estimación realizada en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a cuenta de las participaciones en los ingresos federales”. (ASF, 2011, p. 2)

Respecto a la distribución del FAM a las entidades federativas, según la ASF (2011), se realiza de acuerdo con las asignaciones y disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, y al Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

El proceso para la transferencia de dichos recursos se realiza a través de la Tesorería de la Federación hacia la Secretaría de Finanzas de las entidades federativas o su equivalente, quien, a su vez, traslada los recursos asignados a las instituciones operadoras del fondo, entre éstas, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado (DIF); el Instituto de Infraestructura Física Educativa (INIFED), o su equivalente, y en el caso específico de esta tesis, a las UPES.

Con esta información, se concluye que existe el antecedente del establecimiento del FAM, desde la década de los años 90, el cual tiene fundamentos legales, como la LCF y los acuerdos pertinentes, así como, procedimentales a través de las instituciones gubernamentales correspondientes a los componentes del fondo.

2.2.2 Objetivos del FAM

Para establecer la pertinencia del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), la ASF (2017) explica que tiene dos objetivos: la asistencia social y la infraestructura educativa.

Según la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (2015), este fondo representa el 0.8% de la recaudación federal participable y establece que las aportaciones otorgadas mediante el fondo “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". A continuación, se presentan los artículos de la LCF referentes al FAM, con la finalidad de sustentar sus objetivos:

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 en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

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.

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.

De lo anterior se concluye que 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. De manera específica, el

FAM es un fondo de alta relevancia en la composición del Ramo General 33, por ser el único recurso etiquetado para la asistencia social alimentaria en las entidades federativas; además, el componente del FAM destinado a infraestructura educativa es un complemento de las estrategias de financiamiento de la educación básica, media superior y superior en el país.

A continuación, se muestra información sobre el destino principal del FAM en las entidades federativas, de acuerdo con la ASF (2017):

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.

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.

Por lo que se determina que el objetivo principal del FAM en materia de Asistencia Social, consiste en hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la vulnerabilidad alimentaria, especialmente los niños, satisfagan sus

necesidades alimentarias y nutricionales, así mismo, prestar asistencia social a personas en situación de desamparo.

Esto es, que las aportaciones federales que con cargo en el FAM reciban los estados y el Distrito Federal, se destinan a otorgar desayunos escolares en caliente y frío, además de apoyos alimentarios por concepto de despensas, alimentación en albergues, casas hogar, y utensilios para la preparación y consumo de alimentos; respecto a la asistencia social, se otorgan medicamentos, aparatos ortopédicos, sillas de ruedas, asesoría médica y jurídica, ropa, calzado, etc., mediante los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en los estados, los cuales se deben entregar directamente a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo.

En lo referente a Infraestructura Educativa Básica, los recursos corresponden a la construcción o rehabilitación de aulas, sanitarios, bibliotecas,

laboratorios, talleres, áreas deportivas, salones de usos múltiples, patios, áreas administrativas y, en equipamiento, comprende sillas, bancos, butacas, pizarrones, equipo de cómputo, equipo electrónico, equipo de laboratorio, equipo para talleres, entre otros.

Respecto a Infraestructura Educativa Superior, en su modalidad universitaria, se realizan obras de consolidación en institutos tecnológicos, en universidades públicas, tecnológicas y politécnicas, incluyendo la construcción de edificios con módulos de aulas, áreas administrativas, laboratorios, obras exteriores y estacionamientos, entre otras obras y su equipamiento.

De lo anterior se determina que el objetivo principal de estos componentes es proporcionar instalaciones y equipamiento a los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, para una adecuada operación de los

programas que tienen asignados conforme a la Ley General de Educación.

El FAM, entonces, tiene objetivos respecto a la asistencia social y a la infraestructura educativa que, para este trabajo, se identifica en el nivel superior en su modalidad universitaria.

2.2.3 Reglas de operación para la distribución y asignación

De acuerdo con la ASF (2017), el proceso de gestión para el FAM se inicia anualmente con la determinación de los recursos del fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los cuales deben ser enterados mensualmente durante el año, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a las entidades federativas, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones; con esta información, las secretarías

de finanzas o equivalentes reciben y transfieren los recursos del fondo a los entes ejecutores para ser administrados, registrados y ejercidos condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación son establecidos en la LCF, con el objeto de asignar eficiente y eficazmente los recursos a la población objetivo del fondo.

Como se señala en la LCF (2015), la distribución de los recursos del FAM entre las entidades federativas se realiza de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establecen en el PEF del ejercicio correspondiente y que son definidas por las dependencias coordinadoras de los componentes del FAM; en el caso de asistencia social, la Secretaría de Salud y, en Infraestructura Educativa, a la SEP. Estas dependencias son responsables de distribuir los recursos correspondientes al FAM entre las entidades federativas.

La ASF (2017) menciona que la distribución de los recursos entre las entidades federativas se realiza de acuerdo con las asignaciones y disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, el artículo 41 de la LCF y el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, conforme a lo establecido en el Diario Oficial de la Federación. (Ver Anexo A)

De lo anterior se deriva que el ejercicio de los recursos del fondo en su componente de asistencia social se canaliza al suministro de desayunos escolares, así como, a otros programas alimentarios y de asistencia social, dirigidos a la población vulnerable. En lo referente a la Infraestructura Educativa, los recursos se destinan, tanto en

educación básica como en las universidades públicas estatales de nivel superior, para la construcción, equipamiento y rehabilitación de espacios educativos.

Cada año, el Instituto de Infraestructura Física Educativa (INIFED), emite la Guía de operación del programa de construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física de educación superior, del FAM, para las UPES, en el que se establecen tanto el marco normativo como la mecánica de operación y el seguimiento técnico-administrativo, en donde se determina que esta inversión debe considerarse como presupuesto base, puesto que las autoridades educativas promoverán la aportación adicional de recursos estatales, municipales, privados y de las propias instituciones.

Para explicar el procedimiento correspondiente a todas las UPES, se toma como fundamento la información obtenida en documentos internos de la

Dirección de Planeación Institucional (DPI), de la Universidad Veracruzana (UV) (2014), en donde se explica que es una institución pública de educación superior y entidad autónoma en el estado, la cual lleva a cabo un programa de trabajo ambicioso, encaminado al mejoramiento de la calidad en los servicios de educación pública, como su objetivo principal. Este programa ha sido conformado por tres ejes rectores que contienen los proyectos y estrategias para llevar a cabo una transformación académica y estructural a partir del concepto de ser una institución acorde a la legislación del Estado, de los cuales, el eje III es el que compete a este trabajo.

El eje III. Gobierno y gestión responsables y con transparencia, entre otros, contiene un programa específico para optimizar la infraestructura física y equipamiento con eficiencia y eficacia para modernizar la administración del patrimonio universitario, ya que es una condición indispensable dentro de un plan de modernización institucional basado en metas a alcanzar.

Así mismo, en los documentos internos de la UV (2014) se menciona que para conseguir las metas propuestas se deben llevar a cabo acciones de construcción y equipamiento con oportunidad, calidad y costo adecuado; para sustentarlas presenta proyectos en programas de fondos de concurso ante la Secretaría de Educación Pública donde se compite con todas las universidades públicas estatales del país logrando anualmente los financiamientos del Fondo de Aportaciones Múltiples. Lo anterior pretende mostrar las áreas de oportunidad que pueden mejorar los procesos interinstitucionales para lograr estos fines, oportunidades que incluyen importantes acuerdos con autoridades del Poder Ejecutivo del Estado.

Respecto a los antecedentes, se tiene que a partir del año 2000, con la desaparición del Comité de Administración del Programa para la Construcción de Escuelas (CAPCE), así como cambios en programas y planes de educación pública superior,

la Secretaría de Educación Pública creó el Programa Institucional de Fortalecimiento Institucional (PIFI), que comprende de manera integral diferentes fondos para el mejoramiento de la calidad en la educación superior a través de diferentes fondos como FOMES y FAM. Con el PIFI, las universidades públicas presentan proyectos con metas interrelacionadas de infraestructura y equipamiento, que al ser aprobadas por la SEP se convierten en Metas Compromiso. Por una parte, el equipamiento a través de fondos como FOMES y por otra, el mejoramiento y desarrollo de la infraestructura física educativa con el FAM, el que es uno de los apoyos principales para fortalecer y mejorar la calidad a la que se compromete ante la sociedad y ante las instituciones federales y estatales. (SEP, 2015)

La Universidad Veracruzana, con presencia en 28 municipios, cubre el estado con cinco regiones universitarias y más de 62 mil estudiantes, por lo que en total la comunidad universitaria representa más

de 84 mil ciudadanos entre docentes, administrativos, directivos, empleados y estudiantes (UV, 2014).

En cuanto al desarrollo de la planta física, la UV ha incrementado sus espacios educativos en más de 30 mil metros cuadrados que comprenden: bibliotecas, aulas, laboratorios, talleres y cubículos, entre otros (UV, 2014).

Todos estos logros han sido posibles con el trabajo de la comunidad universitaria, una gestión basada en los programas que comprenden los fondos para ello; significativamente es el FAM el fondo que más recursos proporciona a la institución para la creación y mejoramiento de la infraestructura universitaria, convirtiéndose en el fondo principal para el desarrollo de espacios educativos en la UV.

En todos estos años, en el ejercicio de los recursos “patrimonio institucional” que, con financiamiento

proveniente de diversas fuentes y fondos, la UV debe aplicar en obras de desarrollo y mantenimiento, se observa un progresivo aumento en el subejercicio de los mismos; las razones son varias, pero al ser sumadas, han provocado un efecto de círculo vicioso que merece una atención especial.

En los registros publicados en la página web de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) (2014), de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, se muestra a la UV como una de las instituciones más atrasadas en el ejercicio de recursos para infraestructura, esto tan solo en lo que refiere al FAM de 2008 a 2014.

A la fecha, el ejercicio de los recursos no muestra un avance considerable con recursos autorizados por casi 400 millones de pesos a partir de 2008 y con un avance del 57% incluyendo recursos autorizados en 2014, como se muestra en la tabla 2:

Tabla 2. Avance Financiero del FAM

Año de autorización	Avance financiero			
	Autorizado	Ejercido	Por ejercer	Proporción de avance
2008	\$ 43,895,170.00	\$ 43,411,683.00	\$ 483,487.00	99%
2009	\$ 47,890,000.00	\$ 47,010,117.00	\$ 879,883.00	98%
2010	\$ 90,560,000.00	\$ 76,739,563.00	\$ 13,820,437.00	85%
2011	\$ 53,422,586.53	\$ 29,875,015.00	\$ 23,547,571.53	56%
2012	\$ 52,345,826.57	\$ 20,525,231.00	\$ 31,820,595.57	39%
2013	\$ 51,668,979.99	\$ 6,524,493.00	\$ 45,144,486.99	13%
2014	\$ 55,820,784.00	\$ -	\$ 55,820,784.00	0%
Totales	\$ 395,603,347.09	\$ 224,086,102.00	\$ 171,517,245.09	57%

Fuente: UV (2014)

Sin embargo, la llegada oportuna de los recursos a través de la aplicación de la normativa estatal para el pago de los recursos es uno de los factores a considerar, puesto que la Universidad debe esperar la liberación mediante las comprobaciones que hace al gobierno del estado, obligando necesariamente en muchas ocasiones a financiar el pago a

proveedores; en consecuencia, las obras programadas no son iniciadas en los tiempos previstos y son pagadas con retraso, implicando más tiempo y más costo para la UV.

El proceso para la obtención de los fondos, de acuerdo con la información de la DPI-UV (2014), es mostrado en el siguiente esquema:

Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES (2000-2015)

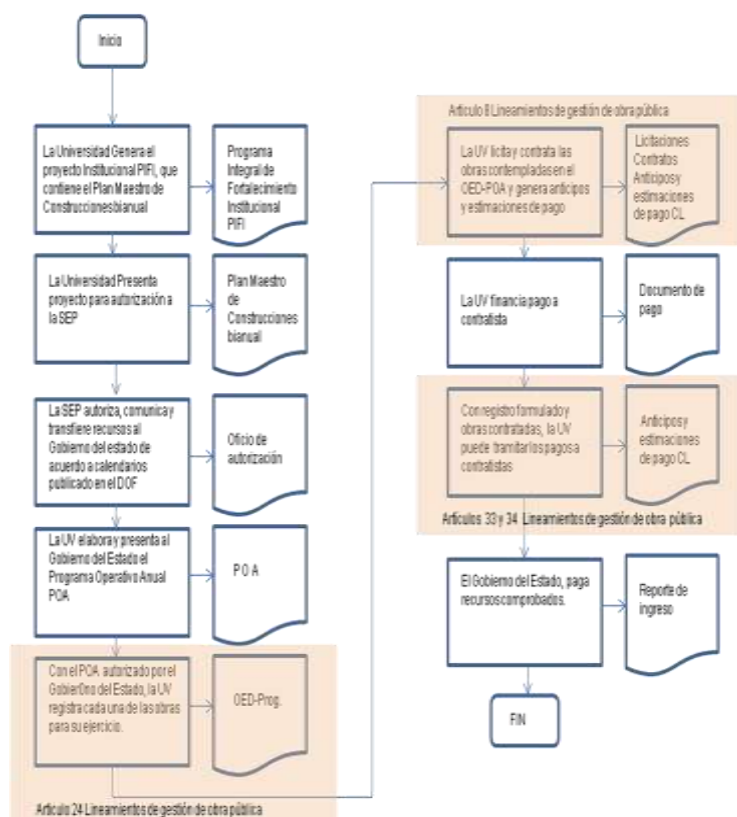


Figura 1. Proceso para obtención de recursos del FAM
Fuente: UV (2014)

En cuanto al marco normativo que regula este proceso, se presenta a continuación la información correspondiente a la legisgrafía que debe tomar en

cuenta la Universidad Veracruzana para llevarlo a cabo.

Constitución Política del Estado de Veracruz

En lo que respecta a la carta magna que rige al Estado de Veracruz, en su artículo 10 establece que la UV es una institución autónoma de educación superior, que tiene la facultad de autogobernarse, expedir su reglamentación y nombrar a sus autoridades, entre otras funciones sustantivas; así mismo, y respecto al tema central de este trabajo, administrará libremente su patrimonio integrado con aportaciones federales y estatales, la transmisión de bienes y derechos de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, entro otros recursos generados por sus servicios y señalados en la ley.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz:

Esta ley, en su artículo 39, determina que la Universidad Veracruzana y demás instituciones de

educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana.

En lo que respecta a la ley interna de la institución, en su artículo 1º., establece que la UV es autónoma, de interés social y con personalidad jurídica y patrimonio propios, entre otros datos particulares; ahora bien, en el artículo 11 presenta sus atribuciones, como la libre administración de su patrimonio y las formas para incrementarlo; el artículo 13, señala la constitución de los bienes y recursos de la institución, como los fondos públicos que son asignados por los gobiernos federal, estatal y municipal, entre otros.

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En esta ley se establecen los lineamientos para la distribución de las participaciones federales y otros ingresos federales o estatales hacia los municipios, así como la normatividad correspondiente; también,

señala las bases para la celebración de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal y los procedimientos que permiten cubrir oportunamente las obligaciones de deuda, entre otros aspectos relacionados con la coordinación fiscal entre estados y municipios.

Código Financiero para el Estado de Veracruz.

Este código está relacionado con el manejo de las finanzas públicas estatales y en varios artículos, como el 158, 189, 190, 191, 193, 196 y 198, señala los procedimientos para remitir los anteproyectos de las unidades presupuestales a la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), cumpliendo con la legislación correspondiente; así mismo, la Secretaría debe dar a conocer el presupuesto autorizado por el Congreso y el calendario, según las leyes relativas, hacia las unidades presupuestales, las cuales harán las adecuaciones pertinentes; la misma Secretaría autorizará la suficiencia presupuestaria conforme a la calendarización y al monto global estimado y

determinará los lineamientos respecto a las disponibilidades financieras de cada ejercicio presupuestal, entre otros aspectos relevantes; todo lo anterior, compete a la unidad presupuestal de la Universidad Veracruzana como beneficiaria de la distribución de las aportaciones federales.

Lineamientos para la gestión financiera de obra pública.

En este documento se establecen los lineamientos que deben aplicar las unidades presupuestales de las dependencias que tienen asignación financiera del Presupuesto de Egresos del Estado, en las que está incluida la UV, con el fin de lograr la aprobación de la disponibilidad presupuestal de obras y acciones incluidas en los Programas Operativos Anuales correspondientes, para obtener la partida destinada a infraestructura para el desarrollo y que la SEFIPLAN debe liberar conforme a los anticipos autorizados o contratados y los gastos de los trabajos ejecutados.

De esta normativa, cuya información se obtiene de documentos internos de la misma institución (UC, 2014), se establece que la Universidad Veracruzana, debe cumplir con todos y cada uno de los lineamientos determinados en cada una, puesto que es una institución con capacidad legal y organizativa para administrar los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones Múltiples, considerando que son parte de un gran proyecto institucional que compromete a la institución ante la Secretaría de Educación Pública, a cumplir metas expresadas para el logro de la autorización de los recursos.

Es conveniente que los recursos sean transferidos oportunamente del gobierno del estado a la UV con el fin de dar cumplimiento oportuno al Plan Maestro de Construcciones presentado ante la Secretaría de Educación Pública.

Considerando la jerarquía normativa, desde la Constitución Política del Estado de Veracruz hasta

el Código Financiero, la UV puede administrar libremente su patrimonio que incluye las aportaciones federales, estatales o de cualquier tipo.

Con excepción de los lineamientos para la gestión financiera de obra pública, el marco normativo determina la obligación del Gobierno del Estado para transferir de manera directa los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones Múltiples, con el fin de que la institución cumpla con lo comprometido ante la SEP.

2.2.4 Normatividad.

Con el fin de establecer la normatividad para el ejercicio del FAM, se presenta la siguiente información, tomada del documento de la ASF (2017), en el cual se especifica que se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente al año de que se trate, el cual en su Título Segundo “Del

Federalismo”, Capítulo Único “De los Recursos Federales transferidos a las Entidades Federativas, a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” en su artículo 9, fracción IV, inciso c, debe determinar lo siguiente:

Artículo 9. Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ejercicio de los recursos que les sean transferidos a través del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se sujetarán a las disposiciones en materia de información, rendición de cuentas, transparencia y evaluación establecidas en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y deberán:

.....

“IV. Transparentar los pagos que se realicen en materia de servicios personales en aquellos fondos que tienen ese destino, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

Así mismo, la Ley de Coordinación Fiscal, la cual entró en vigor en 1980 y dejó establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, con el fin de establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. (LCF, 2015, Art. 1º).

Marco Jurídico.

La administración, ejercicio y aplicación de las aportaciones federales transferidas a las entidades

federativas, por medio del fondo, se deberá realizar de conformidad con las disposiciones jurídicas que la sustentan, entre las que se encuentran las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Asistencia Social.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- 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 2015, 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 da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior.
- 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 los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33
- Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

Las disposiciones que rigen el Ramo General 33 se contemplan en los artículos 3 fracción XVII y 8 del PEF para el ejercicio fiscal correspondiente, el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación; así como, en el Capítulo V de la LCF vigente.

De conformidad con los artículos 26 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con base en lo ordenado en el Capítulo V de la LCF, corresponde a la Secretaría de Educación Pública, la distribución nacional del recurso del FAM. Los artículos 39, 40 y 41 de la LCF contemplan, en términos generales, el destino y las reglas para la distribución de los recursos del FAM. La asignación y el ejercicio de recursos se sujetarán a los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal en apego a las disposiciones vigentes en materia de gasto público.

De acuerdo con el artículo 49 de la LCF (2014), los recursos del FAM asignados a las Entidades Federativas deberán registrarse como ingresos

propios y no podrán canalizarse a otros conceptos de gasto ni a fines distintos a los expresamente asignados incluyendo los intereses devengados del recurso ministrado a las haciendas estatales.

Con base en lo dispuesto por los artículos 6, 7 y 18 del Reglamento Interior de la SEP (2014), corresponde a la SES, a la Oficialía Mayor y a la DGESU, establecer los procedimientos para el control de los apoyos financieros otorgados a las Universidades y proponer las políticas para regular la administración de los recursos humanos, financieros y materiales destinados a dichas instituciones.

El artículo 25 de la Ley General de Educación (2014) establece que: “El Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual

que el Estado (Federación, Entidades Federativas y municipios) destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa publicará en su respectivo diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar. El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su

caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan. Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas están obligadas a incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 Bis de esta Ley”.

Es conveniente promover la celebración de convenios de coordinación y/o cooperación en los que se determine la participación de los municipios en el financiamiento, ejecución, administración y seguimiento de las obras del nivel superior, acorde a lo establecido en el artículo 15 de la Ley General de Educación (2014), la cual establece que el Gobierno de cada Entidad Federativa promoverá la

participación directa de los Ayuntamientos para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. Con relación a la incorporación de otras fuentes de financiamiento de los sectores público, privado y social que permitan incrementar las metas estatales de infraestructura física educativa, la Universidad será la responsable de definir los aspectos jurídicos y normativos de los convenios de conformidad con las Leyes aplicables.

En el mes de febrero, en cada ejercicio fiscal, la SHCP publica en el Diario Oficial de la Federación, el 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 correspondiente, de los recursos correspondientes al FAM, en sus componentes de infraestructura educativa Básica, Media Superior y Superior. Ramo General 33. Esta inversión federal destinada a las Universidades se considerará como presupuesto base, puesto que las

autoridades educativas podrán promover la aportación adicional de recursos estatales, municipales, privados y de las propias instituciones. En apego a su naturaleza jurídica las Universidades, podrán establecer acuerdos de coordinación entre los distintos Organismos, con el objeto de reforzar los mecanismos inherentes a los procesos de contratación, ejecución y supervisión de las obras autorizadas.

Así mismo, la SES informará a las Entidades Federativas, a partir del monto asignado por Estado del Ramo General 33 (FAM), la distribución por Universidad, así como, las metas a ejecutar en cada una de ellas.

Después de haber analizado lo correspondiente a la normatividad que rige la asignación del FAM a las UPES, a continuación, se presenta una breve semblanza de lo que son dichas instituciones de educación superior.

2.3 Universidades Públicas Estatales.

De acuerdo con la SEP (2015), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) es un recurso financiero del Gobierno Federal, destinado a la construcción de espacios educativos de las Universidades Públicas Estatales (UPES).

Con la descentralización en 1997, del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y la puesta en operación en 1998 de los Comités de Administración del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE), el FAM se constituye como un recurso federal intransferible, además de ser un recurso destinado para la construcción, reparación, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos de nivel superior.

Durante el periodo comprendido entre los años 2003 a 2013, las UPES presentaron sus requerimientos

de infraestructura física en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), sin embargo, a partir del año 2014, se realiza a través del Programa de Fortalecimiento en la Calidad de Instituciones Educativas (PROFOCIE), por medio del cual se busca dimensionar el crecimiento y consolidación de la planta física, tomando como criterio primordial la justificación académica de la misma (SEP, 2015).

Para ubicar a las UPES en la clasificación de instituciones de educación superior en nuestro país, se muestra la definición que establece el DOF (2014):

UPES: Universidades Públicas Estatales. “Instituciones de Educación Superior creadas por decreto de los congresos locales, bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados. Estas instituciones estatales desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como, de extensión y difusión de la cultura” (DOF, 2014)

Los organismos evaluadores de las UPES, en el cumplimiento de los indicadores requeridos para la asignación del FAM, son:

CIEES: Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, A.C.

COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C

A continuación, se detalla cada una de las UPES que conforman la población objetivo.

Tabla 3. Universidades Públicas Estatales

Estado	Institución
Aguascalientes	Universidad Autónoma de Aguascalientes
Baja California	Universidad Autónoma de Baja California
Baja California Sur	Universidad Autónoma de Baja California Sur
Campeche	Universidad Autónoma de Campeche
Campeche	Universidad Autónoma del Carmen
Coahuila	Universidad Autónoma de Coahuila
Colima	Universidad de Colima

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

Chiapas	Universidad Autónoma de Chiapas
Chihuahua	Universidad Autónoma de Chihuahua
Chihuahua	Universidad Autónoma de Cd Juárez UACJ
Durango	Universidad Juárez del Estado de Durango
Guanajuato	Universidad de Guanajuato
Guerrero	Universidad Autónoma de Guerrero
Hidalgo	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
Jalisco	Universidad de Guadalajara
Estado de México	Universidad Autónoma del Estado de México
Michoacán	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelos	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Nayarit	Universidad Autónoma de Nayarit
Nuevo León	Universidad Autónoma de Nuevo León
Oaxaca	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
Puebla	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Querétaro	Universidad Autónoma de Querétaro
Quintana Roo	Universidad de Quintana Roo
San Luis Potosí	Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Sinaloa	Universidad Autónoma de Sinaloa
Sonora	Universidad de Sonora
Sonora	Instituto Tecnológico de Sonora
Tabasco	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Tamaulipas	Universidad Autónoma de Tamaulipas
Tlaxcala	Universidad Autónoma de Tlaxcala
Veracruz	Universidad Veracruzana

Fuente: DOF (2014)

Las UPES están incluidas en el objetivo del FAM que es: Apoyar a las instituciones de educación superior para la construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de espacios físicos destinados a la práctica docente y de investigación.

En el anterior apartado se presenta el marco contextual en el cual se realiza esta investigación, toda vez que no se encuentra disponible la información de todas las UPES en la República Mexicana, se utilizan los datos proporcionados por la Universidad Veracruzana como base para llegar al conocimiento de los lineamientos y

procedimientos para el cálculo de la asignación del FAM, en el periodo 2000-2015 y así, establecer la comprobación de la hipótesis presentada, en la cual se pretende determinar el comportamiento de dicha asignación antes y después de aplicar la fórmula correspondiente, la cual es explicada a continuación.

2.4 La Fórmula del FAM

Respecto a la asignación del FAM a las UPES, se encuentra la problemática de que los fondos para distribución son establecidos sin una base adecuada en relación con las necesidades de los beneficiarios; se realiza de manera discrecional, por lo que en septiembre del año 2010, se presenta una iniciativa de reforma al artículo 41 de la LCF, correspondiente a dicha aportación federal, con el fin de que el proceso de asignación y distribución presupuestal sea transparente y aplicado metodológicamente para generar una correcta rendición de cuentas; además, hasta el 2013, los criterios, reglas o

fórmulas no se publicaban en ningún medio oficial de comunicación.

Esta iniciativa es tomada en cuenta y el 31 de enero de 2014, en el DOF, se presenta el aviso a través del cual se explica que la distribución de los recursos del FAM, en el subfondo que atañe a esta investigación, es decir, infraestructura educativa para las UPES, se implementa una fórmula que toma en cuenta indicadores que premian el historial de desempeño en el uso de dichos recursos presupuestarios y elementos de carácter educativo acordes con la capacidad institucional, que permiten dar cumplimiento al artículo 25 de la LCF.

Para iniciar en el 2014 con la aplicación de la fórmula, la asignación base de cada UPES se estableció de acuerdo con las asignaciones presupuestarias totales durante el ejercicio fiscal 2013, sin tomar en cuenta los recursos extraordinarios, con lo que se fijó la participación porcentual de cada una. (DOF, 2014)

Con el fin de obtener información de los datos que se utilizan y la metodología de cálculo de la fórmula del FAM respecto a la asignación a las UPES, se realizó una solicitud a través del portal de transparencia de la SEP, la cual tuvo como respuesta el siguiente documento en el cual se especifica que en atención a la solicitud recibida con No. de folio 0001100043716, dirigida a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Educación Pública, con fundamento en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se informa lo siguiente el 5 de octubre de 2016: (El documento es presentado textualmente con el fin de tener presente la información realmente obtenida) (SEP, 2016)

En el ámbito de competencia de la Dirección General de Educación Superior Universitaria pone a disposición del solicitante; 1) La fórmula del Fondo de Aportaciones Múltiples, para infraestructura en nivel superior en la modalidad universitaria, aplicada

para los años 2014 y 2015 (se aplica la fórmula para ambos años), 2) Los indicadores de inercia, rezago, calidad y avance, los cuales se señalan en la misma fórmula:

Criterios, fórmula y memoria de cálculo

Asignación ejercicio fiscal 2014

1) Criterios para la asignación de los recursos:

Se tomó como base el monto asignado en el ejercicio 2013, excepto para las universidades que a continuación se enlistan, en virtud de haber recibido un apoyo extraordinario únicamente para ese ejercicio.

	Institución	Recurso 2013	Apoyo Especial	Recurso ajustado
6	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	49,365,444.53	10,000,000.00	39,365,444.53

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

7	Universidad Mexiquense del Bicentenario	13,030,299.74	10,000,000.00	3,030,299.74
11	Universidad de Quintana Roo	53,692,724.03	35,000,000.00	18,692,724.03
Total		116,088,468.31	55,000,000.00	61,088,468.31

- b. Basado en el inciso anterior, se calcula el porcentaje que le corresponde a cada IES, con respecto al total; la Universidad Mexiquense del Bicentenario es una UPEAS, sin embargo, para el cálculo, también se toman en cuenta.
- c. Para distribuir la bolsa señalada en el inciso anterior, se partió de un techo financiero de **\$1,727.5** millones de pesos que, al irse ajustando con los cuatro criterios abajo descritos, el monto final asignado para UPES y UPEAS quedó en **\$1,576,632,100.00**,

cantidad indicada por la Subsecretaría de Educación Superior.

- d. El techo financiero se multiplicó por el porcentaje obtenido según inciso b) y se obtiene una asignación inicial, que se ajusta al aplicarle cuatro factores: inercia (65%), rezago (5%), componente de calidad (10%) y avance de obras de años anteriores (20%).
- e. La suma de las cantidades de los cuatro factores del punto anterior da el total de la propuesta a distribuir a cada una de las IES.
- f. A esta cantidad se le suman los montos por compromisos presidenciales, dando como resultado el total para el ejercicio 2014.

3) **Fórmulas de Cálculo**

Fórmula I: Asignación inicial 2014

$AI = \frac{\text{Asignación c/IES 2013}}{\text{Total asignado 2013}} \times TF \quad (1)$
--

Donde: AI: Asignación Inicial TF: Techo Financiero

Fórmula II: Asignación por componentes 2014

$$\mathbf{AC= AI (0.65 \text{ por inercia}+0.05 \text{ por rezago}+0.10 \text{ por calidad}+0.20 \text{ por avance) (2)}$$

Donde:

AC: Asignación por componente

AI: Asignación inicial

Inercia: Monto mínimo garantizado para el ejercicio 2014

Rezago: Número de Calidad: Matrícula en programas educativos reconocidos

veces del monto asignado en 2013 en la solicitud 2014 por el COPAES o en el nivel 1 de los CIEES

Avance: Grado de cumplimiento en la ejecución de las obras

Fórmula III: Asignación final

$$\mathbf{AF= AC + AJUSTES (3)}$$

Donde:

AF: Asignación final

AC: Asignación por componente

Ajustes: Compromisos Presidenciales y/o excesos en la asignación

4) **Memoria de Cálculo**

- a. Para la asignación inicial 2014, se aplicó la FÓRMULA I, se obtuvo un porcentaje por institución. Este porcentaje se multiplicó por el Techo Financiero asignado para UPES y UPEAS.
- b. Para la asignación por componente se aplicó la FÓRMULA II, conforme al siguiente desglose:

i. **Componente de Inercia**

- Al resultado obtenido por institución según inciso a), se multiplicó por el 0.65.

ii. **Componente de rezago**

- Se dividió lo solicitado para el ejercicio 2014 de cada IES, entre lo asignado en el ejercicio 2013, (sin compromisos presidenciales) obteniendo así el número de veces de rezago. Al final se sumaron todas ellas.
- Se determinó una proporción dividiendo el resultado anterior de cada IES entre el total. Para aquellas IES cuyo rezago es igual o

mayor a 3, se le asignó un valor referencial de 0.00754.

- Se determinó el componente de rezago, multiplicando el valor anterior por 0.05 y se dividió entre el valor referencial de 0.00754.
- Finalmente, la aportación del componente de rezago se obtuvo multiplicando el resultado anterior por la asignación inicial, descrita en el inciso a)

iii. Componente de calidad

- A cada institución se le asoció su matrícula de calidad y se obtuvo un total.
- Se determinó la contribución de la matrícula de calidad, dividiendo la correspondiente de cada IES entre el total.
- Para calcular la proporción del componente de calidad, sobre la base del 10%, se multiplicaron los valores obtenidos anteriormente por 0.10 y este resultado se dividió entre el valor máximo

alcanzado por una IES que es de 0.01007 (U. de Guadalajara).

- Por último, la aportación del componente de calidad se calculó multiplicando los valores anteriores por la asignación inicial descrita en el inciso a).

iv. Componente de avance

- Se sumaron los porcentajes de avance de cada una de las IES de los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, obteniéndose un total.
- Se determinó una proporción al dividir el porcentaje de cada IES entre el total.
- Para calcular la proporción del componente de avance sobre la base del 20%, se multiplicaron los valores obtenidos anteriormente por 0.20 y este resultado se dividió entre el valor máximo alcanzado por una IES que fue de 0.0260.
- Al final, para determinar el monto del componente de avance se multiplicaron los

valores anteriores por la asignación inicial descrita en el inciso a).

v. *El resultado total de la FÓRMULA II, fue la suma de los cuatro componentes (inercia, rezago, calidad, avance).*

vi.

Redistribución cuando lo asignado por fórmula es mayor a lo solicitado

Como resultado de la aplicación de las fórmulas se identificó que las Universidades Autónomas Baja California, Ciudad Juárez, Nayarit y la Universidad de la Sierra de Sonora, obtuvieron mayores recursos que los solicitados por un monto de \$15,117,174.13, mismos que se redistribuyeron entre el resto de las instituciones bajo el siguiente procedimiento:

- 1) Se sumó el monto total asignado por institución obtenido con el procedimiento

antes descrito, de las IES que no sobrepasan lo asignado de lo solicitado.

- 2) Se obtuvo una proporción dividiendo el monto asignado a cada institución, entre la suma total.
- 3) Esta proporción se multiplicó por el monto que se sobrepasa (\$15,117,174.13), dando como resultado, la parte proporcional a redistribuir por institución.
- 4) Finalmente, para las instituciones que no sobrepasan lo asignado de lo solicitado, se suma el monto asignado obtenido por fórmula más la redistribución; y para las instituciones que sobrepasaron lo asignado de lo solicitado, se considera como asignado, lo que originalmente solicitaron.

Compromisos Presidenciales.

Se tienen tres compromisos presidenciales que son apoyados con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, entre otros. Para cada uno de ellos se

asignaron las siguientes cantidades, tomando como base lo autorizado en el ejercicio 2013:

Compromiso	Institución	Asignado 2013	Asignado 2014
CG-081: Ciudad del Conocimiento	U.A. del Estado de Hidalgo	\$ 9,465,851.78	\$10,000,000.00
CG-167: Campus Cancún	U. de Quintana Roo	\$37,863,407.11	\$35,000,000.00
CG-177: Campus Villa del Carbón	U. Mexiquense del Bicentenario	\$ 9,465,851.78	\$10,000,000.00
		\$56,795,110.67	\$55,000,000.00

La información anterior explica la asignación utilizando la fórmula, por lo que para realizar la evaluación en el periodo 2000-2015, se obtuvieron los datos cuantitativos de la asignación del FAM y los correspondientes a los porcentajes de avances de cada UPES, sólo de 2000 a 2013, los cuales son utilizados en un modelo estadístico en el siguiente

capítulo con el fin de demostrar si el comportamiento de la asignación es similar o no antes y después de la fórmula.

Cuando se presenta información sobre compromisos presidenciales, se refiere a recursos extraordinarios que se otorgan a instituciones educativas en particular para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en este caso, en el denominado: México con educación de calidad, en el Eje: México Incluyente.

En este apartado se presentó información acerca de las transferencias federales en general, así como, todo lo relativo al FAM y a las UPES, con el fin de establecer su relación respecto a la asignación de recursos públicos, mediante la aplicación de la fórmula correspondiente.

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

CAPÍTULO III.

LA ASIGNACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM) EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES (UPES).

(PERIODO 2000-2015)

Para obtener los datos que generan los resultados al análisis de la evaluación de la asignación del FAM a las UPES, en el periodo 2000-2015, se utilizó el programa Statistica en el cual se ingresaron los datos correspondientes a las variaciones en las asignaciones durante los años correspondientes y calculadas en cada una de las instituciones de educación superior.

Respecto al contexto en el cual está inserto este tema, se requiere establecer la relación del uso de recursos públicos en el sector educativo en nuestro país, esto es, cómo se ha comportado respecto al PIB, tanto a nivel nacional como internacional, y de

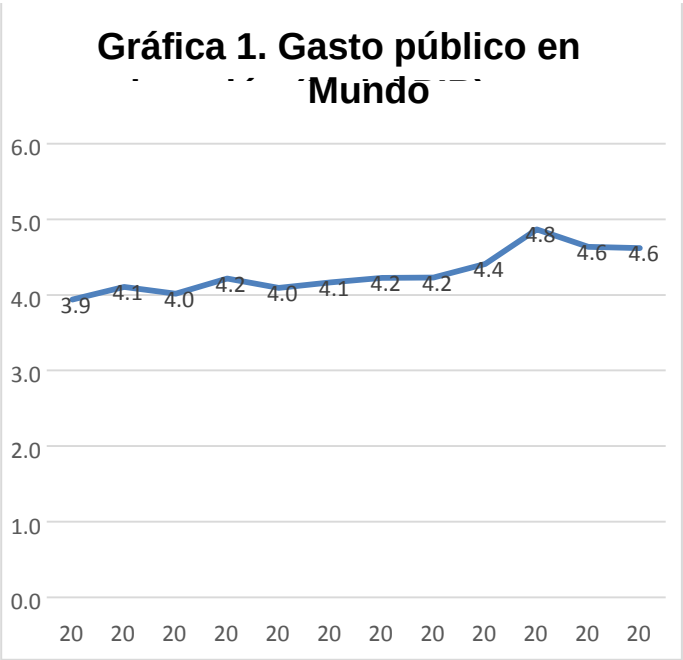
esta manera, identificar la problemática del financiamiento en las instituciones de educación superior, lo que tiene relación con la asignación de los montos del FAM en las UPES, con el fin de coadyuvar al logro de objetivos respecto a la infraestructura física educativa, en el nivel universitario

Gasto público en educación (% del PIB)

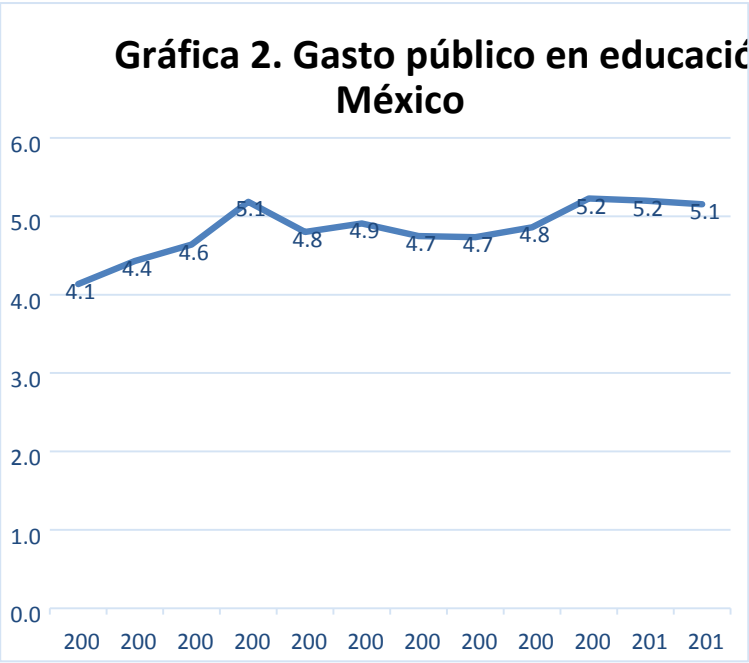
Con información obtenida del Banco Mundial (2014), se presenta la siguiente definición:

“El gasto público en educación como porcentaje del PIB, comprende el gasto público total (corriente y de capital) en educación, expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en un año determinado. El gasto público en educación incluye el gasto del Gobierno en instituciones educativas (públicas y privadas), administración educativa y subsidios o transferencias para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas)” (datos.bancomundial.org). A continuación, se presentan las gráficas 1 y 2 representando el gasto

público en educación como porcentaje del PIB, tanto en el mundo como en México.



Fuente: bancomundial.org



Fuente: bancomundial.org

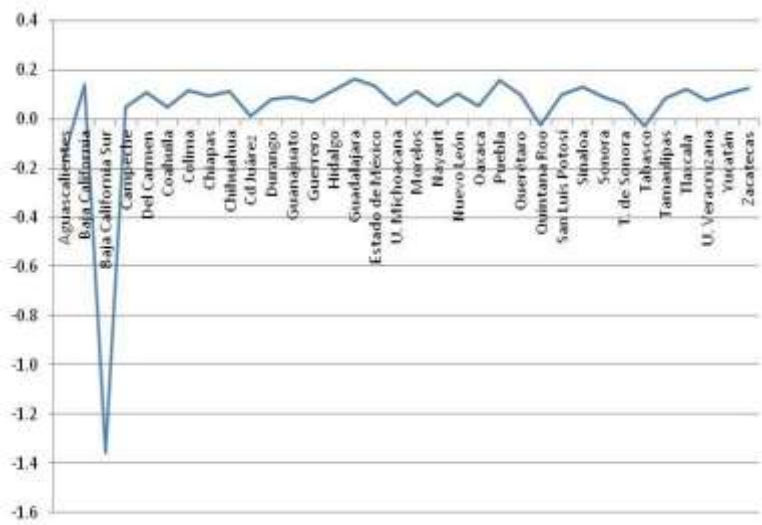
De la información anterior, se deduce que la inversión nacional en educación presenta el mismo comportamiento, de manera general, que a nivel internacional; sin embargo, como se determinó en la problematización presentada en esta investigación, en el caso del FAM hacia las UPES, se asignaba de manera discrecional antes del año 2014 en el que se estableció una fórmula tomando en cuenta diversos

indicadores como el rezago, la calidad, la inercia y el avance.

En el apartado anterior, se realizó un análisis respecto al comportamiento en la asignación del FAM a las UPES en el año 2008, el cual tiene el mismo con los datos del año 2002; fue necesario buscar la información referente a la situación económica mundial, que, a pesar de estar en una precrisis, en nuestro país se lograron recaudar los recursos suficientes para cumplir con los compromisos gubernamentales, tanto a nivel Federación como en las Entidades Federativas y los Municipios.

Así también, en los siguientes puntos se presentan datos graficados que muestran el seguimiento en dicha asignación en diferentes contextos, como se explica a continuación:

Gráfica 3. Variación en porcentajes de montos del FAM (2013-2014)

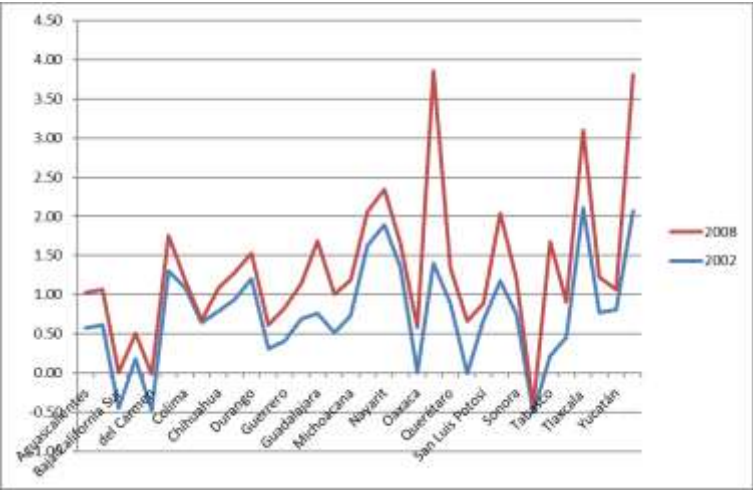


Fuente: Elaboración propia con datos de pifi.sep.gob.mx (2015)

En esta gráfica se observa que entre el año 2013 (sin fórmula) y el 2014 (con fórmula), hay un incremento significativo en los porcentajes sobre los montos y sólo en cuatro UPES tienen un decremento en las asignaciones del FAM, por lo que se concluye que la aplicación de la fórmula, en la

cual se toman en cuenta diversos indicadores como el desempeño en su aplicación, la matrícula de calidad, el rezago y la inercia, ha resultado en beneficio de la gran mayoría de las instituciones educativas. (Ver anexo B).

Gráfica 4. Variación en asignaciones de FAM (2002 y 2008)

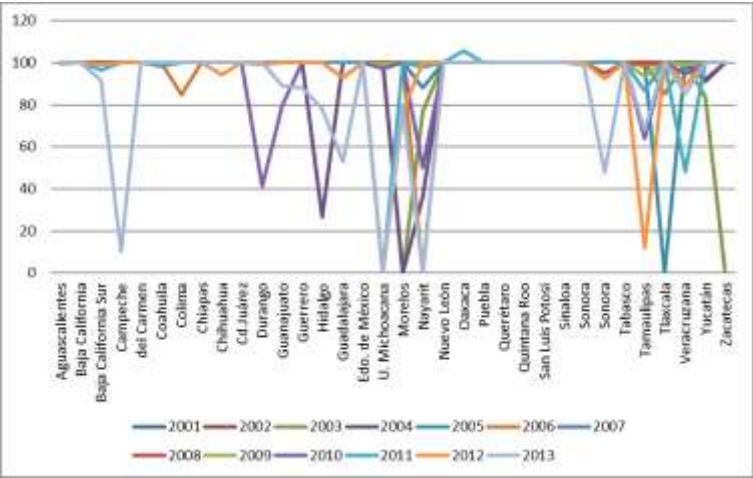


Fuente: Elaboración propia con datos de pifi.sep.gob.mx (2015)

Con base en los datos obtenidos del pifi.sep.gob.mx, en donde se observa el mismo comportamiento en las asignaciones del FAM durante los años 2002 y

2008, se identifican valores menores, por lo que se realizó un análisis sobre la situación mundial en México, tanto en el PIB en educación en el mundo y en México (Ver Gráficas 1 y 2), como el balance económico en el mundo por la precrisis que se originó por diversas acciones de las economías de los diferentes países, lo cual se muestra en la gráfica anterior.

Gráfica 5. Avances FAM % (2001-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de pifi.sep.gob.mx

En la gráfica referente a los Avances FAM % (2001-2013), se muestran los porcentajes de avances en la aplicación del FAM asignado a las UPES, en donde se observa el bajo desempeño en la mayoría de las IES, lo que afectará las asignaciones a partir del 2014, puesto que con la fórmula se toman en cuenta indicadores como matrícula de calidad, inercia (montos garantizados para el año solicitado) y rezago (número de veces de montos solicitados). (Ver anexo C)

Por último, al realizar el análisis en porcentajes de los años 2013 (sin fórmula) y 2014 (con fórmula), en el cual se identifican comportamientos similares en las asignaciones del FAM a las UPES, al tomar en cuenta los diversos indicadores, lo que servirá de motivación en el futuro, para cumplir con todos sus compromisos. (Ver anexo B).

Para realizar el análisis estadístico e interpretar los resultados obtenidos a través del programa Statistica, es necesario presentar la metodología de

aplicación de la fórmula del FAM, los datos cuantitativos que se utilizan para responder a la pregunta de investigación, así como, la comprobación de la hipótesis, para lo cual se utiliza la información obtenida desde la Dirección General de Educación Superior Universitaria, esto es, la fórmula del Fondo de Aportaciones Múltiples, para infraestructura en nivel superior en la modalidad universitaria, aplicada para los años 2014 y 2015, y los indicadores de inercia, rezago, calidad y avance, los cuales se señalan en la misma fórmula.

En el desarrollo de las fórmulas del FAM, se tienen los siguientes datos tomados de la información de la Universidad Veracruzana, que sirven como referente:

$$AI = \frac{\text{Asignación c/IES 2013}}{\text{Total asignado 2013}} \times TF \quad (1)$$

$$\frac{51669}{1325107.1} = 61476.54$$

$$\text{AC} = \text{AI} (0.65 \text{ por inercia} + 0.05 \text{ por rezago} + 0.10 \text{ por calidad} + 0.20 \text{ por avance})$$

(2)

$$\text{AC} = (39959.75 + 9108.44 + 1939.2 + 4813.61) = 55821$$

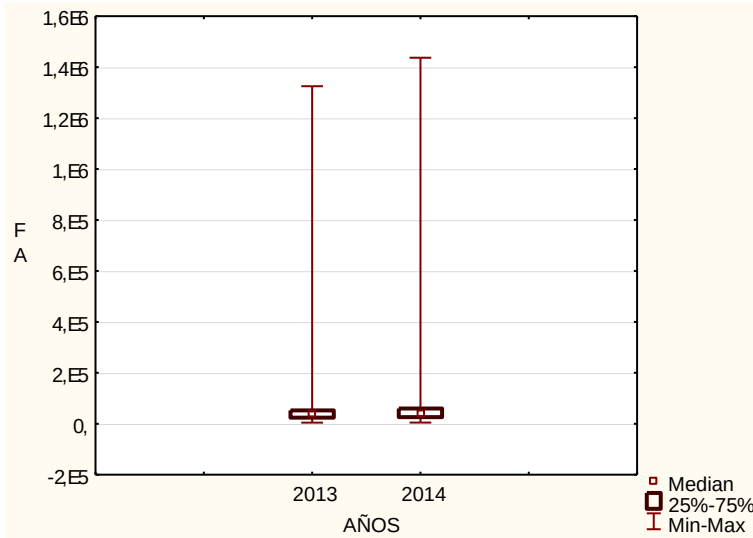
$$\text{AF} = \text{AC} + \text{AJUSTES} \quad (3)$$

$$\text{AF} = 55821 \text{ (no existen ajustes en esta UPES)}$$

La información anterior explica la asignación utilizando la fórmula, por lo que para realizar la evaluación en el periodo 2000-2015, se obtuvieron los datos cuantitativos de la asignación del FAM y los correspondientes a los porcentajes de avances de cada UPES, sólo de 2000 a 2013, los cuales son utilizados en un modelo estadístico con el fin de demostrar si el comportamiento de la asignación es similar o no antes y después de la fórmula. (Ver anexo C)

Sin embargo, los resultados muestran una relación directa entre la asignación tradicional del FAM y con

la aplicación de la fórmula, como se observa en la gráfica 6:



Gráfica 6. Comportamiento de los montos entre los años 2013 (sin fórmula) y 2014 (con fórmula)

Fuente: Elaboración propia con datos del *software* Statistica

Respecto al comportamiento de los montos del FAM asignados a las UPES, entre los años 2013 y 2014, en la gráfica de cajas y alambres anterior, se observa que es similar, conforme a los resultados del programa Statistica; así mismo, se presenta la

tabla 4 que muestra la estadística descriptiva de los fondos del FAM, esto es la media, la desviación estándar, mínimo, máximo.

Tabla 4. Estadística descriptiva de los montos del FAM (2013-2014)

Descriptive Statistics (Sheet1 in Imported from F:\FAM montos 97-2003.xls)					
	Valid N	Mean	Minimum	Maximum	Std.Dev.
2013	35	75720.41	4441.000	1325107	218374.0
2014	35	82104.49	4686.100	1436829	236926.1

Fuente: Elaboración propia con datos del *software* Statistica

Tabla 5. Correlación de los montos del FAM (2000-2015)

Correlations (Sheet1 in Imported from F:\FAM montos 97-2003.xls) Marked correlations are significant at p < .05000 N=35 (Casewise deletion of missing data)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
2000	1.00	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	
2001	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
2002	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
2003	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
2004	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

2005	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2006	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2007	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2008	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2009	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2010	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2011	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2012	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2013	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2014	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2015	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Fuente: Elaboración propia con datos del *software* Statistica

En la correlación de los datos del periodo 2000-2015, mostrados en la tabla 5, se determina un comportamiento igual todos los años por la correlación casi perfecta; todos los años la correlación al ser de 1, indica que fue la misma

asignación, por lo que al final, se establece como conclusión que no afecta si se aplica o no la fórmula.

Prueba de hipótesis

Para realizar el análisis se elaboró una prueba de hipótesis para dos medias con muestras independientes, con los datos de la tabla 4, para poder determinar si existe o no una diferencia entre la media de los montos del FAM asignados a las UPES:

Al plantear la hipótesis estadística se tiene que:

$$H_0: \mu_{2013} = \mu_{2014}$$

$$H_1: \mu_{2013} \neq \mu_{2014}$$

Donde μ_x representa la media de los montos asignados durante el año 2013 y μ_y la media de los montos asignados durante el año 2014.

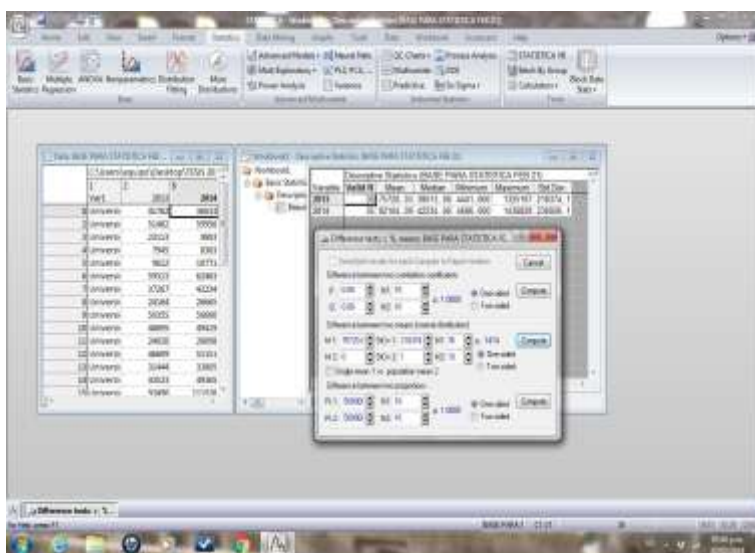
Regla de Decisión:

Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES (2000-2015)

Se rechaza H_0 : con $\alpha = 0.05$ si:

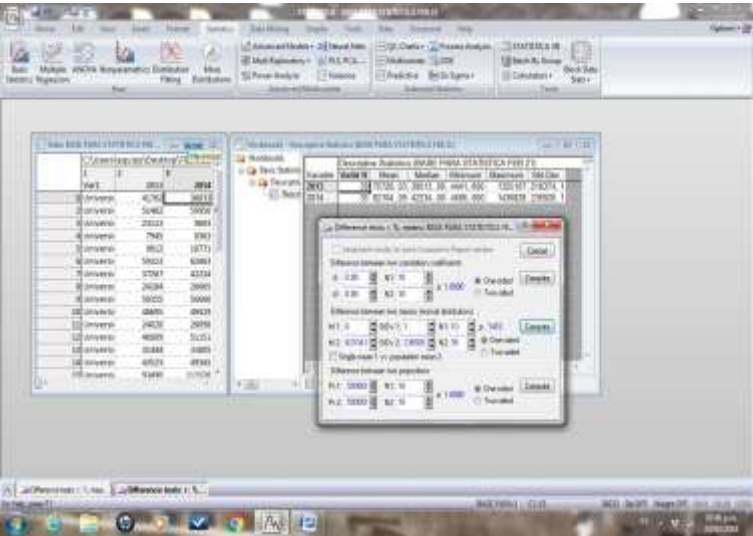
$$P < \frac{\alpha}{2},$$

Como $p = 0.1414 > 0.025$, por lo tanto, no se rechaza la hipótesis nula con un nivel de significancia del 5% y se concluye que en promedio las asignaciones del FAM fueron iguales con o sin fórmula; a continuación, se presentan las imágenes con los datos estadísticos del *software* Statistica, para demostrar la obtención de p .



Fuente: Elaboración propia con datos del *software* Statistica

Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del software Statistica

A continuación, se exponen los datos para realizar el análisis estadístico Z para muestras grandes:

Donde

S_i es la desviación estándar muestral del grupo i

n_i el número de observaciones de cada muestra.

Tabla 6. Estadísticas descriptivas de la asignación del FAM (2013-2014)

Estadístico 2013 2014

Número de

instituciones	35	35
Media	75720.41	82104.49
Valor máximo	1325107	1436829
Valor mínimo	4441.000	4686.100
Desviación estándar	218374.0	236926.1

Fuente: Elaboración propia con datos del
software Statistica

Al realizar el cálculo del error estándar

se tiene que:

$$S_{\bar{x}_1 - \bar{x}_2} = \sqrt{\frac{218374^2}{35} + \frac{236926.1^2}{35}} = 54463.92$$

Entonces,

$$Z = \frac{(75720.41 - 82104.49)}{54463.92} = -0.117216$$

Si $\alpha = 0.05$, el valor crítico de Z es ± 1.96 y la regla de decisión es:

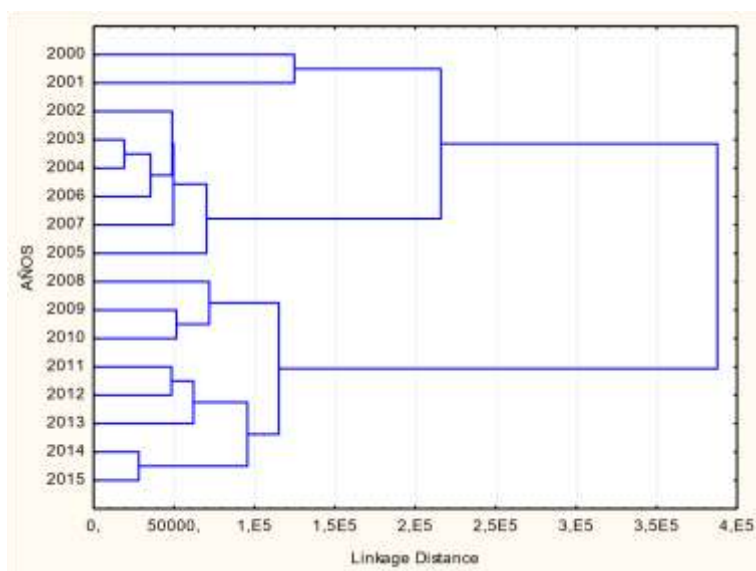
No rechazar la hipótesis nula, si Z está entre ± 1.96 .
Rechazar si Z es menor que -1.96 o mayor que $+1.96$.

Por lo tanto, no se rechaza la hipótesis nula y podemos expresar con un 95 % de confiabilidad que $\mu_{2013} = \mu_{2014}$.

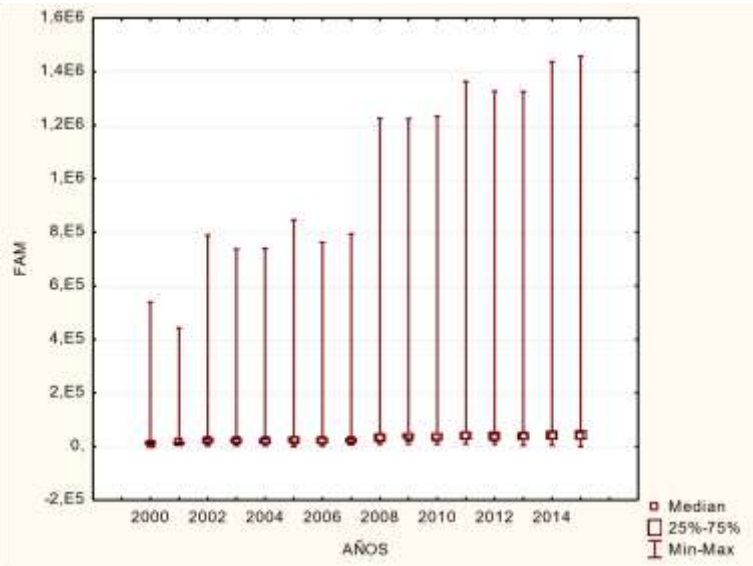
Análisis de Conglomerados (Cluster analysis)

En el siguiente dendograma se muestra la similitud de la asignación del FAM en los años evaluados, esto es, que 2014 y 2015 forman un grupo y se muestran similares en cuanto a la distancia euclidiana.

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*



Gráfica 7. Dendrograma del periodo 2000-2015
Fuente: Elaboración propia



Gráfica 8. Comportamiento en la asignación de los montos (2000-2015).

Fuente: Elaboración propia

En esta gráfica de cajas y alambres se observa que los montos se comportan igual antes y después de la aplicación de la fórmula; los mínimos se comportan casi por igual.

A partir del año 2001, la correlación de las asignaciones es la misma y al final no afecta si se aplica la fórmula o no.

Discusión

En un boletín del Laboratorio de Políticas Públicas Ethos (ethos.org.mx), mencionan el rechazo al uso discrecional de los recursos públicos, el cual ha sido una de las causas más importantes de la corrupción en el sector público, esto es, la discrecionalidad en el ejercicio del gasto por parte de la autoridad hacendaria, en el que exigen un cambio profundo en los mecanismos de asignación y control sobre el gasto público en el caso del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, este rechazo también es generado en relación con el tema de este trabajo puesto que precisamente la problemática planteada es que en el periodo de la investigación, desde el año 2000 hasta el 2013, el FAM, del Ramo 33, fue asignado discrecionalmente hacia las UPES y es hasta el 2014 que se presenta y aplica una fórmula que considera diferentes indicadores de desempeño como los avances en la infraestructura física educativa en nivel universitario o la matrícula; así mismo, es de conocimiento de todos los ciudadanos

que la SHCP tiene la capacidad para aprobar una gran cantidad de recursos adicionales y modificar los presupuestos aprobados y asignados, a través de las adecuaciones presupuestales, lo que la coloca en una posición de poder y privilegio, ya que puede usar políticamente los recursos públicos de manera unilateral y arbitraria para premiar o castigar a los aliados o adversarios del gobierno en turno.

Si realmente se ejerciera un gobierno democrático se esperaría que el Congreso de la Unión exigiera a la SHCP una explicación sobre las enormes variaciones entre el dinero presupuestado y el efectivamente ejercido; no obstante, para recobrar el equilibrio de poderes es necesario abrir un debate sobre las reformas legales necesarias que frenen el uso discrecional, político y electoral del presupuesto; también, es necesario que los gobernadores asuman su responsabilidad y su compromiso con el ejercicio transparente de los recursos y que se sometan ellos mismos a los controles y supervisión que exigen al gobierno federal; esto en relación con

la entrega fuera de tiempo del FAM a las UPES, por las entidades estatales correspondientes.

Del análisis anterior se deriva que la ASF (2011), sugiera las siguientes recomendaciones:

- a) En el diseño del fondo: separar el FAM en dos fondos distintos, en virtud de la naturaleza específica de sus componentes.
- b) Revisar la fórmula de distribución del FAM y eliminar su componente inercial, para fortalecer la equidad en la distribución, así como incorporar criterios de eficacia y eficiencia en el gasto.
- c) Profundizar en el análisis de otras causas estructurales cuyos resultados coadyuven a la atención de la problemática existente, como el criterio de distribución de los recursos destinados a la infraestructura educativa superior.
- d) Controlar y supervisar la oportunidad en la transferencia de los recursos a las instancias

ejecutoras, como las UPES, puesto que como se puede observar en lo explicado por la información obtenida en la UV, el principal problema para ellos es precisamente el atraso o incumplimiento del calendario de ministraciones, lo que redundará en el desfase en los avances y afecta en el indicador de desempeño para la asignación del fondo.

Otra recomendación se deriva de la propuesta de la Rectora de la Universidad Veracruzana (UV), Dra. Sara Ladrón de Guevara, en una reunión en la Ciudad de México con los rectores de las universidades agrupadas en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y el Secretario de Educación, Otto Granados Roldán, referente a la defensa de la necesidad de establecer a nivel federal una mejor y más equitativa distribución de los recursos destinados a las universidades públicas en nuestro país, para lo cual presentó el Índice de Magnitud Institucional (IMI), basado en una técnica

multivariada de análisis factorial, en donde se reconoce un número de variables utilizadas para determinar la magnitud de las IES, para generar un criterio más preciso.

Lo anterior emana de una reflexión elaborada en las reuniones de la región Sur-Sureste de la ANUIES, que permite reorientar los criterios diferenciados que actualmente se utilizan para la toma de decisiones federales referente al destino de recursos hacia las universidades públicas; de dicha propuesta se genera la revisión de las políticas y criterios de asignación presupuestal con el modelo IMI para lograr una distribución más equitativa y transparente de los subsidios a las IES, lo que se traduce en un mayor desarrollo de la universidad mexicana.

En este capítulo se presentaron los resultados de la investigación de campo con el uso del *software* Statistica, así como una interpretación de los datos, lo que genera una discusión que tiene que ver con la discrecionalidad de la asignación y el ejercicio del

gasto público, de la cual se parte para mostrar las conclusiones y recomendaciones a las que se llega.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Después de revisar la información correspondiente para realizar este tema, se debe entender al FAM como un fondo que está orientado hacia el financiamiento de los programas de asistencia social en materia alimentaria y como apoyo a la población en desamparo; también, a la atención de las necesidades de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica y superior, todo esto establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (2015), en el capítulo V, en los artículos 39, 40 y 41; ahora bien, para que se cumpla con la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto en este fondo, es necesario evaluar los resultados de la asignación de dichos recursos, en este caso, en lo que se refiere a los lineamientos establecidos para la

infraestructura educativa superior, en su modalidad universitaria, para las obras de consolidación en universidades públicas; uno de los objetivos de este fondo es proporcionar instalaciones y equipamiento al nivel superior en su modalidad universitaria, para una adecuada operación de los programas que tienen asignados.(LCF, 2015)

El problema de la asignación del FAM en las UPES, y que origina la elaboración de este trabajo, es determinar qué criterios utilizar para que el financiamiento sea el adecuado a la función educativa y debe estar fundamentado en políticas, tanto de gobierno, como universitarias; se debe tomar en cuenta que, en las entidades federativas, por lo regular sólo hay una institución pública de educación superior para la atención de la población demandante de servicios educativos en este nivel y que la falta de recursos económicos es una de las dificultades que tienen que resolver para incrementar y mantener su infraestructura; la problemática determinante en estos errores, ha sido

la falta de una fórmula de distribución adecuada a las necesidades de los beneficiarios del FAM, para lo que se presenta una iniciativa de reforma al artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, del día 7 de septiembre de 2010, publicada en la Gaceta Parlamentaria, número 3092-IV, para que se establezca una fórmula para esta asignación, en beneficio de todos aquellos que conforman el ramo 33, referente a Aportaciones Federales, la cual fue finalmente aprobada y presentada en el DOF del día 31 de enero de 2014, cuyos datos fueron calculados a través de la aplicación de una fórmula que toma en cuenta diversos indicadores como el desempeño en su ejercicio, la matrícula de calidad, inercia y rezago.

De lo anterior, se deriva que los recursos del FAM permiten seguir financiando a nivel local la asistencia social y ha generado mayor inversión en infraestructura educativa; al ser un recurso federal, su asignación por entidad federativa debe quedar establecida en la LCF y el decreto, con el objeto de

darle al fondo mayor transparencia y generar una mejor rendición de cuentas por parte de las entidades federativas que ejercen el recurso.

La problemática planteada en este trabajo genera la necesidad de determinar que no existía una fórmula en las reglas de operación del FAM para su asignación en las UPES, hasta el año 2014, por lo que se considera relevante evaluar dicha asignación con el fin de establecer el comportamiento en la asignación, antes y después de la fórmula, en el periodo 2000-2015.

Con los resultados obtenidos en el desarrollo de esta investigación, se responde a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la relación entre la asignación del Fondo de Aportaciones Múltiples, en las universidades públicas estatales (UPES), antes y después de la fórmula de asignación, en el periodo 2000-2015?

Así mismo, se cumple con el objetivo general de la investigación: analizar la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en las Universidades Públicas Estatales (UPES), en México, en el periodo 2000-2015, con el fin de establecer su comportamiento antes y después de la aplicación de la fórmula de asignación.

Al analizar e interpretar la información en el apartado anterior, se obtuvieron datos que no rechazan la hipótesis nula; en este sentido, se presenta para demostrar este resultado:

La inversión en infraestructura física educativa en el nivel superior, del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en las Universidades Públicas Estatales (UPES), en el periodo 2000-2015, debe tener un comportamiento similar entre lo asignado de manera tradicional y con la aplicación de la fórmula establecida.

De la información obtenida a través de la interpretación de resultados con la evaluación de la asignación del FAM a las UPES, sobre los montos calculados de manera tradicional durante el periodo 2000-2013 y con la aplicación de la fórmula establecida en el DOF, en los años 2014 y 2015, se concluye que en realidad no hubo diferencias sustanciales, esto es, el comportamiento en los movimientos fue igual para todos los años, antes y después de la fórmula, a pesar de tomar en cuenta indicadores como el rezago, la calidad, los avances en el ejercicio del fondo, entre otros factores que intervienen en su determinación, como el PIB en educación, aspectos económicos tanto nacionales como internacionales, la gestión de los recursos a través de los entes ejecutores, etc., de lo que se deduce que realmente la fórmula no impacta en la asignación del FAM, que lo relevante es el cumplimiento de los objetivos planteados para resolver con el uso de los montos del fondo, así como, la resolución de las observaciones que realizó la ASF respecto a la gestión de los recursos

asignados; sin embargo, existen problemas a subsanar para un ejercicio eficiente del gasto público.

En lo que respecta a un aspecto importante en la gestión de los recursos, uno de los indicadores de la fórmula es precisamente el avance en los programas de infraestructura, los cuales, de acuerdo a lo mencionado por personal de la Dirección de Planeación Institucional de la UV, no se terminan por falta de recursos puesto que la entidad ejecutora, SEFIPLAN en este caso, no realiza la entrega a tiempo; otro punto es por el desfase en la calendarización de la SEP, por lo tanto, se considera necesario que se comprometa a las instituciones correspondientes a cumplir en tiempo y forma. (Ver anexo C y tabla 2)

Recomendaciones

Derivado de los resultados del análisis de la asignación del FAM a las UPES, en este apartado se presentan algunas recomendaciones:

1. Es necesario coadyuvar a una gestión más eficiente y con mejores logros, puesto que es un tema que se genera en todas las entidades federativas, es decir, que la Secretaría de Finanzas de cada entidad federativa, o su equivalente, no realizan las transferencias o retrasan la entrega de los recursos y rendimientos financieros a los entes ejecutores, como se explicó en la sección en la que se revisa la información de la Universidad Veracruzana.

2. Otra problemática para solventar se deriva de la inadecuada calendarización de la entrega de dichos recursos por la SEP y la transferencia a través de la SHCP, a las instituciones de finanzas estatales, lo que se considera un círculo vicioso, por lo que se requiere que las dos instituciones gubernamentales cumplan con los ciclos de entrega de los recursos en la calendarización establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Existen puntos importantes que necesitan atención inmediata, entre los que están el control y la supervisión inoportuna de obras de infraestructura, así como la falta de información a los órganos de control y fiscalización, el desfase en la calendarización de los recursos y su transferencia a las instancias ejecutoras, lo que incide en el incumplimiento de los objetivos del FAM y se acumulan en los siguientes ejercicios.

4. Respecto a los recursos propios en una institución educativa con las características de las UPES y que tiene al FAM como fuente de financiamiento, deben vincularse con el entorno en el cual se encuentra, las tradiciones y costumbres locales, el grado de tecnología, el nivel educativo, la infraestructura, los fondos de que dispone, con el fin de generar un desarrollo endógeno.

5. Otro aspecto relevante es lograr la equidad en la asignación de los recursos federales otorgados a través del FAM hacia las UPES, tomando en cuenta

indicadores como el porcentaje de profesores de tiempo completo respecto al total de la plantilla docente, porcentaje de eficiencia terminal en titulación; una parte importante es que la dependencia que entrega este recurso, lo realice en tiempo y forma, puesto que no siempre se logra y la consecuencia es que la IES no genera el avance deseado en el uso y control del recurso.

De los resultados de llevar a cabo estas recomendaciones se conciben nuevas investigaciones, como lo referente al manejo de los recursos del FAM al interior de las UPES, realizar un análisis profundo de cómo se ha comportado esta asignación con el transcurso de los años, entre otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albi Ibáñez, Emilio; José González-Páramo e Ignacio Zubiri (2010) Economía Pública I. España. Planeta

ANUIES (2003) Modelo de asignación adicional del subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior. Documento para la XXII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, 28 y 29 de noviembre.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011) Ramo General 33. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/06_FAM_a.pdf. Fecha de consulta: Julio 2016.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2017) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Auditoría Especial del Gasto Federalizado.
Febrero 2017. Recuperado de:
http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2015_MR-FAM_a.pdf. Fecha de consulta:
marzo 2017.

Ávila Baray, H.L. (2006). Introducción a la
metodología de la investigación. España.
Recuperado de:
<http://www.eumed.net/libros/2006c/203/> Fecha
de consulta: agosto 2017

Baena Paz, Guillermina (2006) Instrumentos de
investigación. México. Editores mexicanos
unidos.

Baeza Terrazas, José Reyes (2004), Plan Estatal de
Desarrollo 2004-2010, Gobierno del Estado de
Chihuahua. Chihuahua. México.

Banco Mundial (2014) Gasto público en educación:
México (% del PIB) Recuperado de:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2012&location=MX&start=1999&view=chart>. Fecha de consulta: marzo 2017

Banco Mundial (2014) Gasto público en educación: Mundo (% del PIB) Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2012&start=1999&view=chart>. Fecha de consulta: marzo 2017

Bárcena, Alicia (2011) Panorama Económico Mundial: Aspectos relevantes de la crisis mundial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Reunión del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de UNASUR. Recuperado de: http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/111127_unasur_para_divulgacion.pdf. Fecha de consulta: marzo 2017

Buchanan, James; Tullock, Gordon (1993) El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Argentina. Planeta-De Agostini

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Leyes Federales y Estatales. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> Fecha de consulta: Año 2012; enero a junio de 2013

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009) Marco Normativo del Presupuesto y Gasto Público. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0492009.pdf>. Fecha de consulta: noviembre 2013

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (2003) Análisis de las Finanzas Públicas en México: Instituto Tecnológico Autónomo de México http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editad

os/finanzas.pdf. Fecha de consulta:
septiembre 2013

Consejo Nacional de Armonización Contable (2013)
Dimensión funcional del gasto público.
<http://www.conac.gob.mx/> Fecha de consulta:
diciembre 2013

D'Ary, L., Ch. Jacobs y A. Razavieh (1982)
Introducción a la Investigación Pedagógica.
México. Editorial. Interamericana

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014) Acuerdo
número 18/12/14 por el que se emiten las
Reglas de Operación del Programa de
Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones
Educativas para el ejercicio fiscal 2015.
Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377276&fecha=24/12/2014 Fecha de
consulta: febrero 2017

Duverger, Maurice (1988) *Finances publiques*. Paris.
Presses Universitaires de France.

Ethos (2018) Boletín del Laboratorio de Políticas
Públicas Ethos. Rechazo al uso discrecional de
los recursos públicos: Recuperado de:
ethos.org.mx

Ferreiro, J. (1992) *Curso de Derecho Financiero*.
Madrid: Marcial Pons Ed.

[file:///G:/Finanzas_funcionales_en_economias_abiert
%20\(1\).pdf](file:///G:/Finanzas_funcionales_en_economias_abiert%20(1).pdf)

Fiorito, Alejandro (2012) *Finanzas
funcionales en Economías Abiertas*.

Flores Zavala, Ernesto (2004) *Finanzas Públicas
Mexicanas*. México: Editorial Porrúa

García, Ma. Luisa, et al, (1998): *Descentralización e
iniciativas locales de desarrollo, México*. Juan
Pablos Editor.

Gaudemet, Paul et Molinier, Joel (1996) Finances publiques. Paris. Montchrestien.

Giuliani Fonrouge, Carlos María (2011) Derecho Financiero. Argentina: La Ley

Gómez Bastar, Sergio (2012) Metodología de la investigación. México. Red Tercer Milenio.

Groves, Harold M. (1972) Finanzas Públicas. México: Trillas

Hernández Sampieri, Roberto; Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio (2010) Metodología de la Investigación. México: McGraw-Hill

<http://www.claseshistoria.com/entreguerras/solucion-eskeynes.htm> La teoría económica de Keynes.
Fecha de consulta: noviembre 2016

<http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/> Fecha de consulta: junio 2013

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2004_06.p df. Fecha de consulta: noviembre 2016

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2015)
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_para_Municipios. Fecha de consulta: enero 2017

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2013) Publicaciones. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/> Fecha de consulta: enero a junio de 2013

Jaén García, Manuel (2000) La Ley de Wagner: un análisis sintético. Universidad de Almería,

España. Instituto de
Estudios Fiscales.

Jarach, Dino (2013) Finanzas Públicas y Derecho
Tributario. Buenos Aires. AbeledoPerrot

Kaul, Inge y Conceicao Pedro (2006) Las nuevas
Finanzas Públicas: Respondiendo a los
desafíos mundiales. Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
Nueva York. Oxford University Press

Lerner, Abba (1951) Economics of Employment. New
York. McGraw-Hill.

LEXIA (2009) Introducción a lo cualitativo y
Fundamentos de Investigación cualitativa.
Redes de Investigación, S.A. de C.V.
<http://www.lexia.com.mx>. Fecha de consulta:
septiembre a diciembre 2013

López Decuir, Vitalia (2000) Finanzas Públicas y Economía en México. Las contradicciones de un proyecto neoliberal. Tesis de Doctorado en Finanzas Públicas. Universidad Veracruzana.

López Decuir, Vitalia y Borja, Esther (2010) Clásicos en el origen de la economía pública. Xalapa, México. IETEC-Arana

Martín, José María (2011) Introducción a las Finanzas Públicas. Argentina. Ediciones De Palma.

Méndez Álvarez, Carlos Eduardo (2001). Metodología: Diseño y desarrollo del proceso de investigación. Bogotá, Colombia: Mc Graw-Hill.

Mokate, Karen M. (2001) Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Julio de 2001. Serie de

Documentos de Trabajo I-24. Washington,
D.C. Banco Interamericano De Desarrollo

Morduchowicz, A. (2000) La equidad del gasto educativo: Viejas desigualdades, diferentes perspectivas. Revista Iberoamericana de Educación. Mayo-agosto, OEI. pp. 165-186.

Mungaray, Alejandro; Marco Tulio Ocegueda, Patricia Moctezuma y Juan Manuel Ocegueda (2010) Financiamiento de la equidad entre las universidades públicas estatales de México: 2001-2005. Gestión y Política Pública. Volumen XIX (2) II semestre de 2010. pp. 263-310.

Musgrave, Phillip (1986) Measurement of Equity in Health. World Health Statistics Quarterly. Vol. 39.

Orellana, Julio (2013) Finanzas Públicas. Escuela de Gestión Pública. Universidad Mariano Gálvez de Guatemala.

Peinado Guevara, V. y M. L., López, J. C., Rodríguez y J. L., Rivera (2006) Federalismo en México: Conformación y principios fundamentales. México. Universidad Autónoma de Sinaloa.

Rodríguez-Benavides y López-Herrera (2014) Desarrollo económico y gasto público de las entidades federativas en México: Análisis de cointegración en panel y la ley de Wagner. Gestión y política pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública: vol.23 no.2 México jul./dic. 2014. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140510792014000200001. Fecha de consulta: Julio 2015.

Roemer, J. (1995) Equality and responsibility. Boston Review. Vol. 20 (abril/mayo). University of Illinois.

Sáinz de Bujanda, Fernando. (1985). Sistema de Derecho Financiero. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. España.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2000) Programa Nacional de Educación. México. Autor.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012) Finanzas Públicas. Presupuesto de Egresos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010) Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del ramo 33. Recuperado de:
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf> Fecha de consulta: enero 2018

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
(2013) Clasificación de los recursos del
Presupuesto de Egresos de la Federación.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf>. Fecha de consulta: noviembre
2013

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
(2013) Presupuesto Ciudadano 2013.
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/Presupuesto%20Ciudadano%202013%20Final.pdf>. Fecha de
consulta: diciembre 2013

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
(2015) Marco de referencia para la
comprensión del ramo 33 (definiciones, fondos
que comprenden el ramo, mecanismo de
asignación, etc.) Recuperado de:
[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.
mx/work/models/PTP/Presupuesto/E](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/E)

ntidades_Federativas/Conoce_recursos/Ram
o_33.pdf Fecha de consulta:
diciembre 2016

Sen, Amartya (1995) *Inequality Reexamined*. New York: Cambridge, Massachusetts: Russell Sage Foundation.

Serna de la Garza José M., (2008). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. Ed. Castellanos impresión, S.A. de C.V. México, 2004.

Sour, Laura (2004) *El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? Gestión y Política Pública. Volumen XIII. Número 3. II Semestre de 2004*. Recuperado de:
file:///C:/Users/equipo/Desktop/LauraSour%20TRANSFERENCIAS%20FEDERAL ES.pdf.
Fecha de consulta: enero 2017

Subgerencia Cultural del Banco de la República.
(2015). Definición y funciones de la economía.
Recuperado de:
http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/economia_definicion_y_funciones

Tamayo y Tamayo, M. (2009) El proceso de la investigación científica, México, Limusa.

Universidad Veracruzana (2010) Manual para entender el Presupuesto.
<http://www.uv.mx/personal/joacosta/files/2010/11/manualpresupuesto1.pdf> Fecha de consulta: diciembre 2013

Universidad Veracruzana (2014) Documentos internos. Dirección de Planeación Institucional. Xalapa, México.

Universidad Veracruzana (2018) Ante SEP y ANUIES, UV propone modelo para mejorar asignación de recursos. Recuperado de: <https://www.uv.mx/prensa/general/ante-sep-y-anui-es-uv-propone-modelo-paramejorar-asignacion-de-recursos/> Fecha de consulta: 07/02/2018.

Vázquez, Antonio (1999) Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid. Pirámide.

Vázquez, Antonio (2005) Las nuevas fuerzas del desarrollo. Barcelona. Antoni Bosch.

Villegas, Héctor (2000) Manual de Finanzas Públicas. Uruguay. Editorial Lexis Nexis

Villegas, Héctor (2001) Curso de finanzas y derecho financiero y tributario. Argentina. Ediciones De Palma.

Villareal, Héctor (2005) La asignación de recursos públicos a la educación. Problemática y perspectivas. México. FCE

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ley de Ingresos de la Federación (ejercicios 2000-2015)

Presupuesto de Egresos de la Federación (ejercicios 2000-2015)

Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal (ejercicios 2000-2015)

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

ANEXOS

ANEXO A: 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 2015, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

DOF: 23/12/2014

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 2015, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Subsecretaría de Egresos.

FERNANDO GALINDO FAVELA, Subsecretario de Egresos, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 44, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 70, 62, fracciones XXXVII y XXXVIII, y 65, Apartado A, fracción I, Apartado B, fracciones IX y XXXI y Apartado C, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 44, último párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto

Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES (2000-2015)

federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios.

Que con fecha 3 de diciembre de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.

Que, con el objeto de dar a conocer el monto y la calendarización por entidad federativa, así como la ministración de los recursos de los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, conforme al monto total aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, he tenido a bien emitir el siguiente:

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 2015, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

CAPÍTULO I

De la distribución y calendario de entrega de los recursos del Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

ARTÍCULO PRIMERO.- La calendarización y los montos de las participaciones en ingresos federales se determinan en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, con base en la estimación de participaciones aprobada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, considerando la recaudación federal participable para ese mismo año, derivada de la estimación contenida en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, y con base en los incentivos que establecen los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos, así como el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios, establecidos en los

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

artículos 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, respectivamente.

ARTÍCULO SEGUNDO. - La distribución por fondo y por entidad federativa de la estimación de las participaciones e incentivos económicos se presenta en los anexos 1 a 15 del presente Acuerdo, la cual se determinó con base en los coeficientes obtenidos con las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Estos coeficientes serán modificados en junio de 2015, una vez que se cuente con la información correspondiente y serán aplicables desde enero del ejercicio fiscal de 2015.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, a más tardar el 31 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTÍCULO TERCERO.- El total de participaciones de los fondos a que se refiere el artículo anterior, así como los montos de los otros conceptos que finalmente reciba cada entidad federativa, se ajustarán de acuerdo con las variaciones de los ingresos efectivamente captados con respecto a la estimación, el cambio de los coeficientes de participación y la población según las últimas cifras oficiales que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal y, en su caso, por la diferencia de los ajustes a los pagos provisionales correspondientes al ejercicio fiscal de 2015, motivo por el que la estimación que se publica no significa un compromiso de pago.

CAPÍTULO II

De la distribución y calendario de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

ARTÍCULO CUARTO. - El monto total de los recursos que integran el Ramo General 33, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se distribuirá como sigue:

Fondo	Cantidad en pesos
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	330,325,823,796
Servicios Personales	298,886,341,193
Otros de Gasto Corriente	10,749,607,402
Gasto de Operación	12,012,945,449
Fondo de Compensación	8,676,929,752
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	77,845,081,243
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	58,502,952,951
Entidades	7,091,407,201
Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	51,411,545,750
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	59,263,903,039
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	18,827,154,148
Fondo de Aportaciones para la	6,020,432,337

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones	
Educación Tecnológica	3,797,109,534
Educación de Adultos	2,223,322,803
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	8,190,964,440
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	32,380,854,800
Total	591,357,166,

ARTÍCULO QUINTO.- La distribución y calendarización de las ministraciones de los recursos de los fondos de aportaciones federales a que se refiere el artículo anterior se realiza en el marco del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y se determina con base en la información proporcionada por las secretarías de Educación Pública, de Salud, de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, tomando en consideración las Bases de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria de fecha 26 de enero de 1998, y conforme a las asignaciones contenidas en los anexos 1, inciso C, y 22 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.

Dicha distribución corresponde con los anexos 16 a 35 del presente Acuerdo, los cuales se ministrarán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las fechas que para cada mes se detallan a continuación:

Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2015

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

FOHE1	FOHE2	FASSA	FAIS	Fortamun- DF	FAM	FAETA	FASP	FAFEF	
Enero	9 y 27	9	9 y 26	30	30	30	9 y 27	30	30
Febrero	10 y 23	10	10 y 24	27	27	27	10 y 23	26	27
Marzo	10 y 24	10	10 y 25	31	31	31	10 y 24	27	31
Abril	9 y 23	9	10 y 24	30	30	30	9 y 23	28	30
Mayo	8 y 26	8	11 y 25	29	29	29	8 y 26	28	29
Junio	9 y 24	9	10 y 25	30	30	30	9 y 24	26	30
Julio	7 y 24	7	10 y 24	31	31	31	7 y 24	27	31
Agosto	10 y 25	10	10 y 25	31	31	31	10 y 25	27	31
Septiembre	9 y 23	9	10 y 25	30	30	30	9 y 23	28	30
Octubre	9 y 23	9	9 y 26	30	30	30	9 y 23	28	30
Noviembre	10 y 24	10	10 y 25		30	30	10 y 24		30
Diciembre	4 y 11	4	9		11	11	4 y 11		11

1/ Servicios Personales

2/ Otros de Gasto Corriente, Gasto de Operación y Fondo de Compensación

ARTÍCULO SEXTO. - En los términos del artículo 43, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal, corresponde a la Secretaría de Educación Pública la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las fórmulas de asignación y distribución de los recursos previstos para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, con base en los respectivos convenios de coordinación entre dicha Dependencia y los gobiernos de los estados.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - En los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, y 7, fracción I, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se realizará con base en los criterios que determine el Consejo Nacional de Seguridad Pública; asimismo, en el marco de las disposiciones señaladas en este artículo, se publicará en el Diario Oficial de la Federación la información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución de los recursos de este fondo y el resultado de su aplicación.

Dado en la Ciudad de México, a los 18 días del mes de diciembre de dos mil catorce. - El Subsecretario de Egresos, **Fernando Galindo Favela.** - Rúbrica.

ANEXO B. DATOS PARA ANÁLISIS FAM 2013, 2014 Y 2015 (Variaciones en porcentajes)

Estado	Institución	2013	2014	2015
Aguascalientes	Universidad Autónoma de Aguascalientes	0.0076876	- 0.137181	- 0.006389
Baja California	Universidad Autónoma de Baja California	0.0318647	0.1646012	0.0086197
Baja California Sur	Universidad Autónoma de Baja California Sur	1.6022112	- 0.575855	- 0.005743
Campeche	Universidad Autónoma de Campeche	- 0.656231	0.052572	- 0.007067
Campeche	Universidad Autónoma del Carmen	0.025519	0.1205293	- 0.004902
Coahuila	Universidad Autónoma de Coahuila	- 0.273772	0.0531044	0.0590796
Colima	Universidad de Colima	0.028273	0.1332571	0.0195909
Chiapas	Universidad Autónoma de Chiapas	- 0.012141	0.1034774	0.0394822
Chihuahua	Universidad Autónoma de Chihuahua	- 0.276105	0.1253249	0.0036865
Chihuahua	Universidad Autónoma de Cd Juárez UACJ	- 0.123229	0.014868	- 0.170373

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

Durango	Universidad Juárez del Estado de Durango	- 0.075892	0.0864997	0.0104181
Guanajuato	Universidad de Guanajuato	- 0.013351	0.097449	0.0278079
Guerrero	Universidad Autónoma de Guerrero	0.0028736	0.0751047	-0.0236
Hidalgo	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	0.3396339	0.134224	0.0114858
Jalisco	Universidad de Guadalajara	0.0975591	0.1929163	0.0980434
Estado de México	Universidad Autónoma del Estado de México	0.0284375	0.155861	0.063143
Michoacán	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	- 0.023522	0.0592352	- 0.061741
Morelos	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	0.0134055	0.126908	0.0007435
Nayarit	Universidad Autónoma de Nayarit	- 0.692985	0.0551903	- 0.957321
Nuevo León	Universidad Autónoma de Nuevo León	0.0317615	0.1157387	0.0946266
Oaxaca	Universidad Autónoma	- 0.016605	0.055941	- 0.053935

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

	Benito Juárez de Oaxaca			
Puebla	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	0.0719841	0.1877601	0.0610094
Querétaro	Universidad Autónoma de Querétaro	0.0025001	0.1122148	0.0033988
Quintana Roo	Universidad de Quintana Roo	2.2219094	- 0.022651	- 0.092819
San Luis Potosí	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	- 0.291956	0.1124898	0.0220871
Sinaloa	Universidad Autónoma de Sinaloa	0.0516224	0.1508208	0.05309
Sonora	Universidad de Sonora	- 0.015011	0.0970421	0.0005169
Sonora	Instituto Tecnológico de Sonora	0.0167383	0.0672794	-0.01711
Tabasco	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	0.2596801	- 0.029261	0.0400538
Tamaulipas	Universidad Autónoma de Tamaulipas	0.0072785	0.0954871	- 0.025229
Tlaxcala	Universidad Autónoma de Tlaxcala	0.029346	0.1364777	0.0325389
Veracruz	Universidad Veracruzana	- 0.012929	0.0803538	- 0.019837

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

Yucatán	Universidad Autónoma de Yucatán	- 0.023311	0.1177613	- 0.005066
Zacatecas	Universidad Autónoma de Zacatecas	-0.02193	0.1432873	0.0071022

Fuente: pifi.sep.gob.mx

ANEXO C. AVANCES FAM % (2001-2013)

Institución	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	100	100	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	100
Baja California	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Baja California Sur	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	96	99	92
Campeche	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
del Carmen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Coahuila	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	98	100	100
Colima	100	100	100	100	100	85	100	100	100	100	100	100	100
Chiapas	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Chihuahua	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	94	100
Cd. Juárez	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Durango	100	100	100	100	100	100	100	100	100	41	100	99	100
Guanajuato	100	100	100	100	100	100	100	100	100	80	100	100	89

*Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES
(2000-2015)*

Guerrero	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	88
Hidalgo	100	100	100	270	100	100	100	100	100	100	100	100	78
Guadalajara	100	100	100	100	100	100	100	100	100	930	100	930	53
México	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Michoacana	100	100	100	100	100	980	100	100	990	97			
Morelos	100	100			100	100	100	100	100	100	100	77	80
Nayarit	100	100	77	36	88		100	100	100	50	98	100	
Nuevo León	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Oaxaca	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Puebla	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Querétaro	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Quintana Roo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
San Luis Potosí	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sinaloa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sonora	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99
Sonora	100	100	100	100	100	100	100	950	100	100	100	92	48
Tabasco	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tamaulipas	100	100	100	100	100	980	100	100	940	64	87	12	68
Tlaxcala	100	100	850	100		100	100	100	100	100	100	100	100
Veracruzana	100	100	100	100	100	950	100	990	990	950	48	90	85
Yucatán	100	92	84	910	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Zacatecas	100	100		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SEP (2015)

ANEXO D. FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES 2000-2015 (Miles de pesos)

Institución	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
U A de Aguascalientes	12701	13610	21449.3	15270	16758	20320	20067	20414	29671.4	29530	29388	31688	41443.6	41762	36033	35803
U A de Baja California	15003	20004.6	32200	27992	30000	33779	32721	31500	45784.7	46440	56294	49857	49892.2	51482	59956	60473
U A de Baja California Sur	6501	6405	3500	12653	8650	6500	6800	6183.2	8987.2	9800	8662.6	9360.4	8882.1	23113	9803.3	9747
U A de Campeche	9302	5909.2	7000	6469.9	7712	5275	4832	7000	9275.4	10280	9129.5	33719	23112.3	7945.3	8363	8303.9
U A del Carmen	8800	5695.3	3000	4431.7	5816	7139.5	6134.7	6134.1	8915.8	8930	9094.3	9843.7	9373.4	9612.6	10771	10718
U A de Coahuila	20303	19438.4	44761.4	39050	38709.8	36622	34513	34894	50717.3	51110	51512	71959	81673.3	59313	62463	66154

Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES (2000-2015)

U de Colima	1330 1	14241. 2	29737. 7	40359	41155. 4	42061	40208	40324	43648. 5	4353 0	3854 7	3865 1	36243. 1	37268	4223 4	4306 1
U A de Chiapas	1360 3	8554.6	14054. 6	7236. 3	13305. 1	13379	9097. 9	14193	14629. 3	2923 0	2518 8	2614 2	24461. 7	24165	2666 5	2771 8
U A de Chihuahua	2200 0	14952	26707	18855	22178	24288	19000	50000	65008. 6	3518 0	4474 6	7145 1	69561. 9	50356	5666 6	5687 5
U A de Cd Juárez	1730 3	10641. 7	20595. 4	19505	20250	24053	22610	23500	31616. 6	4920 0	4155 8	5518 0	55539. 1	48695	4941 9	4099 9
U J del E de Durango	8801	8429.7	18538. 9	13602	10220	15507	12327	19284	25676	2655 0	2520 6	2744 6	25993. 6	24021	2609 9	2637 1
U de Guanajuato	1450 4	18000	23500	21345	23700	33994	34500	35000	45675. 9	4540 0	4468 2	4851 8	47239. 7	46609	5115 1	5257 3
U A de Guerrero	1070 6	9950	13950	12152	10703	12700	10017	16700	23873. 2	3259 0	2929 6	3207 9	31354	31444	3380 6	3300 8
U A del Estado de Hidalgo	1900 4	17861. 1	30132	27590	28795	34440	30000	30000	43604. 5	4919 0	4092 3	4239 3	32489. 1	43524	4936 5	4993 2
U de Guadalajara	2830 5	21550	37842	37014	38500. 8	38019	37736	30216	58131. 5	6779 0	6836 0	10027 8	85180. 2	93490	11152 6	12246 1

Los fondos federales y la educación. Análisis del FAM en las UPES (2000-2015)

U A del Estado de México	21205	20220	30720	24274	27315.7	36428	28871	28035	41748.4	43510	44900	48292	49139.3	50537	58413	62102
U M de San Nicolás de Hidalgo	13236	14719	25488	17373	17184	17517	18208	18381	26652.9	35430	30806	32287	30775.3	30051	31832	29866
U A del Estado de Morelos	10501	7550	19850	21918	15200	21283	19524	20000	28530.4	29530	24956	23319	21080.9	21364	24075	24093
U A de Nayarit	6001	7100	20550	15701	14065	22551	15000	12000	17441.8	19510	17163	16554	14465.1	4441	4686.1	200