

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)

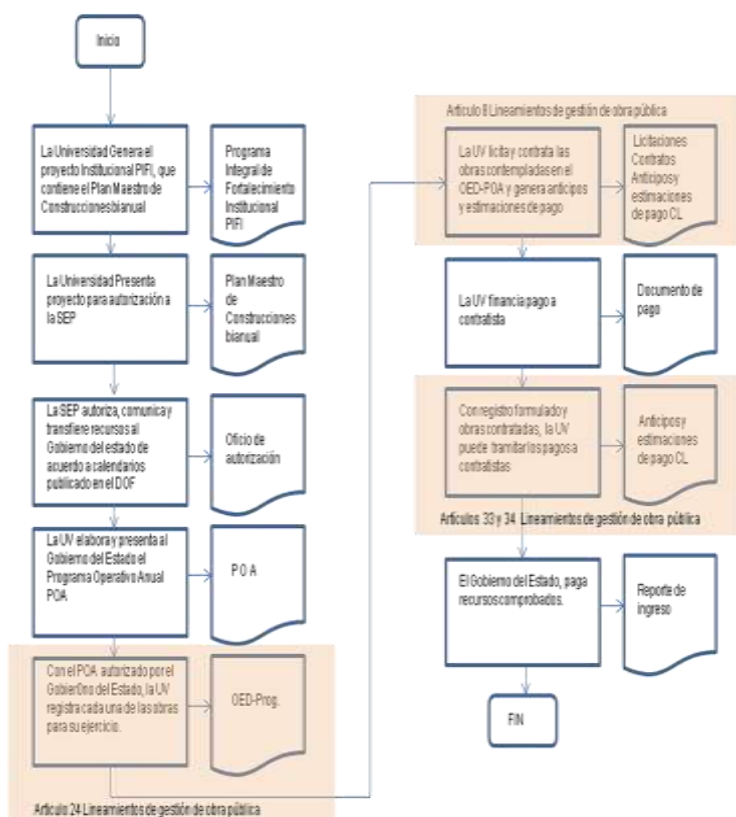


Figura 1. Proceso para obtención de recursos del FAM
Fuente: UV (2014)

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, entre 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.