ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE REFORMA HACENDARIA

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN

Coordinación Ejecutiva de Investigación
Dirección General de Investigación Estratégica
Área de Equidad y derechos sociales

OCTUBRE 2013

ÍNDICE

Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de financiamiento a la educación	
Resumen de la iniciativa	**1**
Cambios específicos propuestos de la iniciativa	**1**
Los motivos de la iniciativa	**2**
Consideraciones	**3**
Conclusiones	**6**

Análisis de la Iniciativa de Reforma Hacendaria

Octubre de 2013

Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de financiamiento a la educación

Resumen de la iniciativa.

La iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en materia de financiamiento a la educación propone, en síntesis, lo siguiente:

a) La **centralización** de la nómina de trabajadores de la educación (personal docente y no docente) de los subsistemas "federalizados" de los estados de la República, y de la nómina de los servicios educativos del Distrito Federal cuya transferencia está prevista en la propia Iniciativa;

b) Una **negociación salarial única** entre autoridades estatales/SEP con "los sindicatos", en lugar de la doble negociación salarial –nacional y estatal– establecida en los hechos con la federalización de la operación de los servicios educativos de 1992.

c) Coordinar la acción de autoridades estatales y la SEP "para establecer un **tabulador único** de remuneraciones para el personal educativo".

Cambios específicos propuestos en la Iniciativa

- Crear el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) establecido en 1998; el nuevo fondo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**artículo 25**).

  - Incluirá recursos para el pago de nómina (sueldos, prestaciones e impuestos derivados) y gastos de operación de los servicios educativos transferidos en 1992. Es decir, no incluye los subsistemas estatales.

- Incluirá recursos para la nómina de servicios educativos del Distrito Federal cuya transferencia está prevista –sin plazo determinado– en el **artículo 26** de la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.
- La nómina será administrada centralmente: la Tesorería de la Federación realizará el pago directamente a los trabajadores de la educación que cuenten con plazas en el sistema "federalizado", una vez que la Secretaría de Educación Pública haya registrado en el Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa (SNIGE, en proceso de creación) la nómina de cada entidad federativa previamente validada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Los gastos de operación, "distintos de los servicios personales y de mantenimiento", serán transferidos con base en una nueva fórmula que considera matrícula atendida, matrícula potencial (población 5-14 años de edad) y densidad poblacional.

- Establecer la negociación salarial única con la participación de los "representantes de los sindicatos", las autoridades educativas de los estados y la Secretaría de Educación Pública.

- La SEP y las autoridades educativas estatales –según se apunta en el artículo **transitorio 2**– se coordinarán "con el objeto de establecer un tabulador único de remuneraciones para el personal educativo", según las metas establecidas en la Ley General del Servicio Profesional Docente. No se indica un plazo para esta medida.

Los motivos de la Iniciativa

Pese a algunas ambigüedades para señalar los problemas que hacen necesaria la reforma a la LCF pueden identificarse los siguientes argumentos:

- La meta de alcanzar la **equidad** en el gasto por alumno, entendida en esta ley como el **mismo monto** por estudiante en todas las entidades, sin distinguir costos de prestación del servicio afecta sobre todo a los estados que tienen una gran dispersión poblacional, dado que en las pequeñas localidades un maestro atiende grupos menos numerosos que en poblaciones ciudades o poblaciones rurales grandes. Sin embargo, el costo principal (sueldo del profesor) es constante.[1] Así, la reforma eliminaría "la distorsión generada por el mecanismo de distribución del

[1] "El efecto progresivo del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) a través de aportaciones por alumno similares para todos los estados, se ha visto limitado por algunas de las disparidades existentes entre ellos." (Iniciativa de Ley)

FAEB, el cual asumía una alta velocidad de ajuste en el número de maestros de cada estado, generando presiones en las finanzas públicas de algunos Estados."

- La doble negociación salarial "ha acentuado la presión de gasto inercial derivada de nómina educativa." Es decir, la nómina tiende a ocupar un porcentaje cada vez mayor del fondo transferido a cada estado debido a las prestaciones adicionales que el SNTE obtiene en la negociación con los gobiernos locales.

- Se observa exceso de personal contratado "en algunas entidades", mismas que se han realizado con el argumento de reducir el número de alumnos por maestro: "en algunos casos, la creación de plazas ha tenido desviaciones con respecto al objetivo de cerrar las diferencias existentes en el número de alumnos por maestro, llevando a un exceso de personal en algunas entidades."

- Se observan irregularidades en la utilización de plazas en tareas distintas a las de la educación básica: la reforma "hará más eficiente y transparente el pago de la nómina, al lograr que los pagos correspondan exclusivamente al personal que ocupe plazas registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa…".

Consideraciones:

1. El financiamiento de los servicios educativos y en particular la distribución de recursos del FAEB ha sido un motivo recurrente de tensión de la relación entre gobiernos estatales y el gobierno federal.[2] Los gobiernos estatales han demandado, en general, mayores recursos, consideración y regularización en el FAEB de gastos estatales extraordinarios (no considerados en el presupuesto anual) para expandir la cobertura de la educación obligatoria y un freno a la doble negociación salarial con el SNTE, así como la consideración del costo real de prestación de los servicios según las condiciones geográficas y sociales de cada entidad.

Como se muestra enseguida, la propuesta de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal constituye, por una parte, una respuesta a varios de los planteamientos de la CONAGO y, por otra parte, busca superar el cúmulo de irregularidades que la Auditoría Superior de la Federación ha detectado en sus acciones de fiscalización; asimismo se pretende dar viabilidad a la reordenación y saneamiento de la administración educativa prevista en la legislación educativa secundaria, especialmente en la Ley del Servicio Profesional Docente.

[2] La CONAGO ha incluido el tema en 9 de sus 45 reuniones ordinarias. Desde antes de la integración de este organismo los gobiernos de varios estados habían presentado observaciones y reclamos respecto al monto y administración de los recursos que recibían del FAEB, así como de los problemas generados por la doble negociación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Algunas entidades (Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas) anunciaron formalmente, inclusive, el inicio de procesos para la devolución de los servicios educativos que la SEP les había transferido en 1992 mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

2. En 1992 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) mediante el cual se transfirieron a los estados de la República (con excepción del Distrito Federal) los centros de educación preescolar, primaria, secundaria y Normal "con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública [SEP] venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación."[3] En ese mismo sentido, para fortalecer la federalización, en 1997 se reformó la LCF para crear fondos federales para los estados de tal manera que el monto de los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año para los diferentes servicios transferidos (salud, educación básica, educación de adultos, etcétera) se definiera con reglas establecidas.[4] En consecuencia se creó, ya en 1998, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).[5] Con los recursos aportados por este fondo los estados solventan el pago de servicios personales, la operación de los servicios educativos y el mantenimiento de los centros escolares. Sin embargo, en 2002, la Conferencia Nacional de Gobernadores demandó, entre otras medidas, la siguiente: "Propiciar que se revise la fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, a fin de que se considere la totalidad de la matrícula de educación básica en todos los Estados, la población objetivo y, en su caso, la **aportación** de las Entidades" y "Promover la instrumentación de un programa de regularización para abatir en un máximo de dos años la insuficiencia e inequidad de los fondos de aportación federal."

3. En 2007, por iniciativa presidencial, el Poder Legislativo aprobó una reforma a la LCF mediante la cual se introduce una nueva fórmula de distribución del FAEB con los objetivos de **estimular a los gobiernos de los estados** para aumentar el gasto de las entidades destinado a educación y para que actuaran a favor del mejoramiento de la calidad. Asimismo, se proponía avanzar "hacia la **equidad**" en el **gasto por alumno** (entendida como el **mismo monto** por este concepto en todas las entidades). La fórmula para calcular la distribución de los recursos incluyó estos criterios. Sin embargo, esta medida generó una redistribución de los incrementos anuales del fondo que favorecieron a las entidades que históricamente han aportado más recursos al educativo público.

---

[3] "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992.

[4] Poder Ejecutivo Federal, "Exposición de motivos de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal", 1997. Citado en CONEVAL, *El ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, Enero de 2011, p. 6

[5] También fueron creados los siguientes: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFM) y el Fondo de Aportaciones Múltiples. En 1999 se agregaron dos: Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) como consecuencia de la descentralización del CONALEP y del INEA, y el de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Finalmente en 2007 se creó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

4. En 2013, como resultado de su XLV reunión ordinaria la Conferencia Nacional de Gobernadores emitió un "posicionamiento" en el que solicita a la SEP y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "la revisión del esquema de financiamiento así como el incremento del monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)" en el Presupuesto de Egresos de 2014; dicho esquema debería ser "considerado en las modificaciones legales de la reforma hacendaria y fiscal." En términos más específicos propuso:

- "Incrementar el FAEB con base en los siguientes criterios:

  - "Garantizar con carácter de regularizable al menos el 100% del incremento salarial y prestaciones negociadas por el Ejecutivo Federal con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

  - "Considerar recursos adicionales y suficientes para reducir las asimetrías entre Estados, como se estableció originalmente en el ANMEB.

- "Transparentar la aplicación y asignación del Fondo, precisando los criterios y plazos para su distribución.

- "Evitar la doble negociación, en coordinación con la SEP y la SHCP, para que los incrementos salariales y otorgamiento de prerrogativas en las negociaciones con el SNTE sean únicas. En este mismo sentido, implementar un Catálogo Nacional de Conceptos, a efecto de hacer una homologación gradual.

- "Proponer la creación de un Fondo para Educación Media Superior y para dar cumplimiento al mandato constitucional respecto a la obligatoriedad de la misma con el propósito de atender, en primer término, la cobertura."

5. La Auditoría Superior de la Federación ha documentado una amplia gama de irregularidades en el ejercicio de los recursos del FAEB: contratación con recursos del FAEB de personal no autorizado (p.e. para otros niveles educativos u otras dependencias gubernamentales), pago de personal comisionado a secciones del SNTE o sindicatos estatales, pago de personal comisionado a instituciones o dependencias gubernamentales ajenas a la tarea educativa, pago de sueldos en plazas o puestos no compatibles por distancia geográfica o tiempo contratado, centro de trabajo inexistentes, información insuficiente para los ejercicios de supervisión y fiscalización, entre otros.[6]

[6] Véase entre otros: Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, *Informe de Auditoría externa al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*, Abril de 2009, México. Véase también *Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación 2011. Resumen Ejecutivo*.

6. La Ley General del Servicio Profesional Docente establece medidas de reordenación administrativa con el fin de incrementar la eficiencia del gasto educativo, entre otras:

- Dotación suficiente y oportuna de la planta docente que requiere cada centro escolar mediante la autorización anual de su "plantilla ocupacional", en función de su matrícula.

- Supresión de las comisiones de personal docente con goce de sueldo a los sindicatos y, en general, a dependencias e instituciones no registradas en el Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa.

- Reordenamiento y regulación de la función de asesoría técnico-pedagógica (profesores que en las supervisiones de zona y sector, jefaturas de enseñanza, instancias estatales realizan la promoción de planes y programas de estudio, programas extracurriculares, tareas de actualización de profesores).

- Regularización de los nombramientos de quienes ejercen funciones directivas sin dictamen, clave y sueldo correspondiente (es decir, están registrados como profesores y no como directores o supervisores).

La realización de estas medidas requiere de una información completa y exacta de la situación laboral, ubicación y funciones de todo el personal que labora en el sistema educativo; hasta ahora, de acuerdo con los informes de la Auditoría Superior de la Federación, la información disponible no reúne tales cualidades. La centralización de la nómina constituye una medida que permitirá obtener información y establecer un control adecuado de los recursos públicos.

Conclusiones

Si bien la creación del FONE no re-centraliza todos los aspectos involucrados en la prestación de los servicios educativos (registro y certificación escolar, operación y mantenimiento de los centros escolares, etcétera) sí implica la administración centralizada del 90% o más del Fondo que se transfería a las entidades; junto con esta medida se eleva a rango de ley la negociación salarial única con los sindicatos de trabajadores de la educación, con lo que evitará la doble negociación salarial que generaba problemas financieros y políticos a los estados. Ambas medidas han sido valoradas positivamente por gobiernos estatales, investigadores especializados y organizaciones civiles. Esta valoración no debe llevar a olvidar que ambas medidas se contraponen a la descentralización emprendida en los años 90, cuando se creó el ramo 33; es conveniente prever una evaluación periódica global de esta medida que reporte los avances en la consecución de los objetivos que justifican la propia Iniciativa y trazar una estrategia que incluya tanto el desarrollo de capacidades de las administraciones estatales como la creación de instancias de fiscalización eficaces en cada entidad, de tal modo que el federalismo no implique mayor ineficiencia u opacidad en el ejercicio de recursos.

El establecimiento del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo para los servicios educativos federalizados en 1992 es una medida necesaria y conveniente tanto para la puesta en práctica de las medidas previstas en la Ley del Servicio Profesional Docente como para subsanar problemas administrativos del sistema educativo acumulado durante las últimas décadas. Además, esta medida contribuirá a resolver uno de los puntos de tensión entre estados y la federación. Para avanzar en este sentido pueden preverse en la ley las siguientes medidas:

a) Realizar con cada entidad el análisis pormenorizado de los **casos** de personal contratado con cargo a recursos estatales o federales distintos a los autorizados que se desempeñe en centros escolares de educación básica, con el fin de regularizar las contrataciones de personal que desempeña su labor en grupos escolares de centros educativos del sistema público con contrataciones temporales y, en consecuencia, ajustar el nuevo fondo de nómina considerando tales incorporaciones.

b) La supervisión del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial puede contribuir a su objetividad y transparencia; las comisiones de educación del Poder Legislativo pueden programar un seguimiento específico del mismo.

c) La participación de las instancias correspondientes de cada entidad en los procesos de integración y **validación** del Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa. Tanto la LGSPD, como la propia iniciativa materia de este documento, prevén su participación en la integración pero establecen la validación solamente como facultad de la Secretaría de Hacienda.

d) El establecimiento de un mecanismo ágil de aclaraciones y reclamaciones al alcance de los trabajadores de la educación para la resolución rápida de los problemas de omisión, retraso o de pagos incompletos; no debe olvidarse que uno de los grandes problemas que motivaron a la desconcentración administrativa de los años ochenta, primero, y posteriormente la federalización o descentralización de la educación básica, fueron los recurrentes retrasos en el pago de sueldos y la extraordinaria burocratización de los mecanismos para su reclamo.

e) La doble negociación salarial con el SNTE, especialmente las concesiones en materia de prestaciones (días de aguinaldo, pago de días económicos, bonos adicionales) ha generado presiones en las finanzas de los estados; estas prestaciones han contribuido a una alta desigualdad en los ingresos del personal docente. El establecimiento de un tabulador único debería ser gradual, tal como lo planteó la CONAGO.