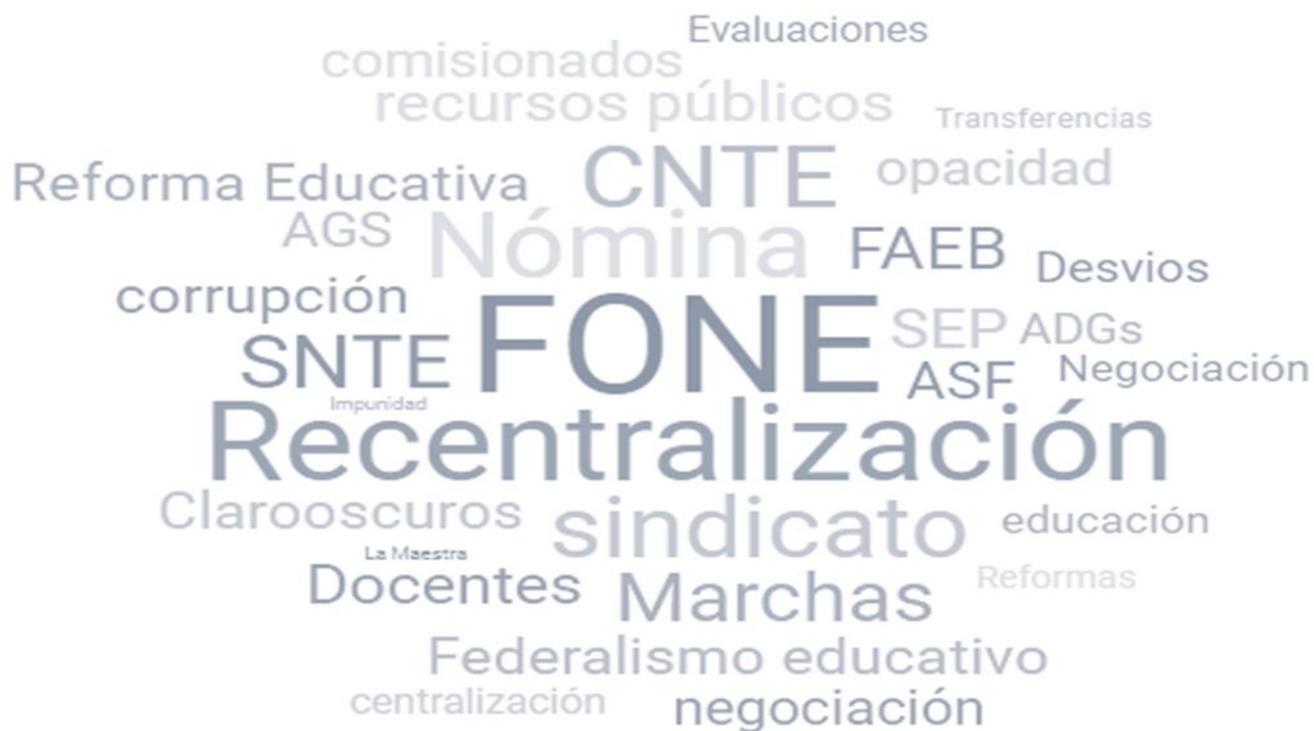




CLAROSCUROS DE LA CENTRALIZACIÓN DE LA NÓMINA MAGISTERIAL EN MÉXICO

DR. MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ MARTÍNEZ



CLAROSCUROS DE LA CENTRALIZACIÓN DE LA NÓMINA MAGISTERIAL EN MÉXICO

DR. MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

PROFESOR-INVESTIGADOR DE LA ESCUELA DE GOBIERNO DEL TEC. DE MONTERREY E
INVESTIGADOR ASOCIADO DE MÉXICO EVALÚA.¹



¹ Este ensayo se hizo con la colaboración de Noemí Herrera. El autor agradece las observaciones de Rosa María Giorgana y de los participantes en sendos seminarios en el Instituto Belisario Domínguez y en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey donde se presentó una versión preliminar de este trabajo. El autor agradece el apoyo tanto del Instituto Belisario Domínguez, del Tecnológico de Monterrey y de México Evalúa para la realización de esta investigación. Los argumentos son responsabilidad absoluta del autor.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Marlon Berlanga Sánchez
Secretario

Sen. Rubén Antonio Zuarth Esquinca
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial en México
Dr. Marco Antonio Fernández Martínez
Primera edición: Agosto, 2018
ISBN: 978-607-8320-96-7

D.R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc 06020, Ciudad de México.
DISTRIBUCIÓN GRATUITA Impreso y encuadernado en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

CONTENIDO

1	Fondo de aportaciones para la nómina Educativa: Definición y objetivos	3
2	Antecedentes	5
3	El FAEB y el dispendio de los recursos	8
3.1	Recuento de las irregularidades	11
3.2	El mapa de la irregularidad	12
3.3	Descripción de las irregularidades	13
3.4	De lo perdido ni lo recuperado	15
4	El FONE y la puerta falsa de la recentralización de la educación	17
4.1	Los cambios al marco normativo	19
4.1.1	Ley de Coordinación Fiscal	19
4.1.2	Ley General de Contabilidad Gubernamental	21
4.1.3	Lineamientos del Gasto de Operación y Gasto Operativo del FONE	21
4.2	El proceso de conciliación	22
5	¿Ahorro o despilfarro?	24
5.1	¿Ganadores y perdedores?	24
5.2	¿Mejores negociadores?	29
5.3	¿Legalizar la transa?	29
6	¿Mayor transparencia?	34
6.1	El Pase de Lista	34
6.2	El SANE	35
6.3	Auditoría realizada por SEP	35
6.4	Informes de rendición de cuentas del ejercicio del fondo (Cámara de diputados, SFP, SHCP)	36
7	Consideraciones finales	38
8	Bibliografía	40

La construcción de un Sistema Educativo Nacional (SEN) bajo el esquema del federalismo ha buscado redistribuir las competencias de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones. Pero la búsqueda del equilibrio entre la participación federal y estatal ha resultado un camino largo y sinuoso, por lo que cada una de las reformas que se han implementado durante los últimos 30 años en materia educativa, han buscado ya sea descentralizar o recentralizar el control del SEN de acuerdo al contexto político en el que han implementado dichas reformas.

El reflejo máximo de una política descentralizadora es la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, cuando se transfirieron responsabilidades y recursos en materia educativa a los estados, lo que implicó entre otras cosas, realizar directamente el pago de salarios de los docentes adscritos a la nómina federal.

La transferencia de recursos federales para que las entidades financiaran la nómina educativa se realizó desde 1998 a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). No obstante, la opacidad y carencia de mecanismos efectivos para rendir cuentas del Fondo propiciaron que los gobiernos de prácticamente todos los estados y tintes partidistas, desviaran recursos para financiar actividades y salarios por fuera de la ley. A este problema, se sumó que la distribución de los recursos obedeciera una lógica política alejada de los criterios establecidos en la fórmula que se señalaba en la Ley de Coordinación Fiscal.

Tras una exhaustiva documentación del dispendio de recursos y en el marco de la reforma educativa y la reforma fiscal del último sexenio, se presentó la iniciativa de centralizar el pago de la nómina educativa para resolver las inercias que se habían venido observando durante la operación del FAEB. Fue así, que en 2014 se aprobó la creación del nuevo Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) y con ello las nuevas facultades de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para recuperar el control de los recursos, cedido a las entidades después de la descentralización.

El FONE fue presentado como la gran solución a todos los problemas de corrupción detectados en el uso del FAEB. Sin embargo, los resultados a tres años de su implementación han dejado ver que la premura y los intereses políticos bajo los que se realizó la conciliación de la nómina magisterial y administrativa, terminaron por costarle más recursos a la Federación. Situación que revela, la existencia de una serie de inercias heredadas del FAEB, que aún no se han podido –o querido- erradicar.

En el primer apartado de la presente investigación, se presentarán las características y promesas con las que nace el FONE, así como los antecedentes de la descentralización educativa que dieron origen al FAEB, fondo que como se ha apuntado fue mal utilizado sistemáticamente por la mayoría de los gobiernos estatales. El objetivo de estos apartados es caracterizar las implicaciones que se han tenido que sortear para la construcción de un sistema educativo bajo los esquemas del federalismo. Posteriormente, se hace un recuento de las irregularidades que se cometieron con el FAEB y de la situación en que se encuentran las denuncias establecidas. El quinto apartado hace referencia a todo el proceso de recentralización de

la nómina docente y administrativa de educación básica y normal, y hace un recuento de los cambios a la legislación para la creación del nuevo fondo FONE.

En el apartado 6, se realiza un análisis sobre las asignaciones presupuestales a las entidades, a fin de identificar si se lograron o no, los objetivos que se plantearon para el FONE. Se analizan las razones del incremento significativo del costo para la Federación del pago centralizado de la nómina. En el último apartado se hace un recuento sobre los avances en la transparencia del manejo de estos recursos y las acciones que se han tomado para detectar y corregir malos manejos. Finalmente se ofrece un balance de los temas que aún se encuentran pendientes.

1. FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA: DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

Como parte de la reforma educativa y la reforma fiscal aprobadas a inicios del actual sexenio, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa en el 2013 para reformar la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental en materia educativa. Esta reforma propuso, considerando criterios de equidad y eficiencia en el manejo presupuestal, la recentralización del pago de la nómina educativa federalizada y la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) como sustituto del Fondo de Aportaciones de Educación Básica y Normal (FAEB).

Con los recursos que se asignan a este fondo, se realizan pagos a más de 950 mil docentes en los 31 estados de la República. Con las reglas de operación del FAEB, los recursos de este fondo se transferían directamente a las entidades y ellas se encargaban de realizar el pago a los docentes que tenían una plaza federal². Derivado de múltiples irregularidades en que incurrieron las autoridades estatales en la administración del FAEB, se decidió cambiar el esquema de pagos con la creación del FONE. Los estados continúan como patrones directos de los docentes y les corresponde entre otras cosas, mantener actualizado el registro de la nómina. Este registro es enviado a la SEP quien ahora supervisa los registros de la nómina y autoriza la transferencia de los recursos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP). Con estos cambios en la operación de los recursos, **el FONE fue presentado por la Federación, como una solución al costoso y constante problema del uso indebido de las transferencias federales destinadas a educación, en las que incurrieron sistemáticamente los estados al tener bajo su poder el pago de la nómina educativa.** Los objetivos puntuales con los que nace el Fondo son los siguientes:

- Generar un nuevo control administrativo de la nómina de los maestros transferidos
- Distribuir los recursos destinados a la educación pública de manera que se garantice el derecho de los mexicanos a recibir una educación básica de calidad
- Regularizar los aumentos salariales, prestaciones y gastos de operación con la creación de un solo tabulador docente
- Eliminar la doble negociación salarial
- Evitar el crecimiento de plazas irregulares y
- Optimizar el sistema de transparencia en los pagos de nómina.

Para lograr una mejora sustancial en la rendición de cuentas, el Fondo quedó ligado a las diferentes herramientas contempladas en la Reforma Educativa:

- **Sistema de administración de nómina educativa (SANE):** sistema encargado de administrar los pagos de la Nómina Educativa Única

² En algunas entidades, el sistema educativo tiene una parte federal y una estatal. En la parte federal, el sostenimiento es responsabilidad del gobierno federal, mientras que en la parte estatal es financiada con recursos de la propia entidad.

- **Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED):** la coordinación con este sistema es crucial pues a partir del número de plazas registradas, se determina la asignación del FONE a las entidades.
- **Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD):** de acuerdo con estos lineamientos, se determinaría la creación de nuevas plazas y **una negociación única salarial**, acorde con los objetivos de la Reforma Educativa y la Ley General de Educación.

2. ANTECEDENTES

La construcción de un Sistema Educativo Nacional (SEN) bajo las implicaciones del federalismo ha sido larga y sinuosa, con diferentes connotaciones dependiendo del momento histórico en el que se desarrolla, inclinándose a veces a una estrategia centralizadora y otras por una descentralizadora. En teoría, una administración federal de los servicios educativos busca redistribuir las competencias de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones, con el fin de lograr un mayor grado de eficiencia y eficacia para hacer frente a los problemas de orden técnico y político del sector.

En la primera mitad del siglo XX en el país se siguió una estrategia centralizadora en materia educativa, mientras que la segunda mitad, buscando dar solución a los retos del SEN, se caminó en sentido contrario. Aunque los antecedentes de la descentralización del sistema educativo comienzan en la década de los setenta, no fue sino hasta 1992 que se concretó una iniciativa para transferir las responsabilidades educativas a las entidades, con la firma del **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)** entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). A diferencia de los primeros intentos de descentralización, esta vez la negociación se hizo directamente con los representantes del SNTE.

Pese a que los objetivos del ANMEB contenían un carácter descentralizador para fortalecer el federalismo, su débil e incompleta aplicación sólo propició la fragmentación de la autoridad del gobierno -estatal y federal- sin hacer lo propio con el sindicato magisterial. Mientras la Federación continuó reafirmando su papel como institución central y las entidades recibieron la parte técnico-administrativa de los sistemas de educación básica y los recursos para su operación, el SNTE logró mantener: su reconocimiento como único sindicato de los trabajadores de la educación, su esquema de incidencia en el ámbito político e incrementó importantes beneficios salariales para sus agremiados³. Con ello, quedó muy claro que el SNTE no era en absoluto un sector subordinado al gobierno federal, sino un aliado político demandante.

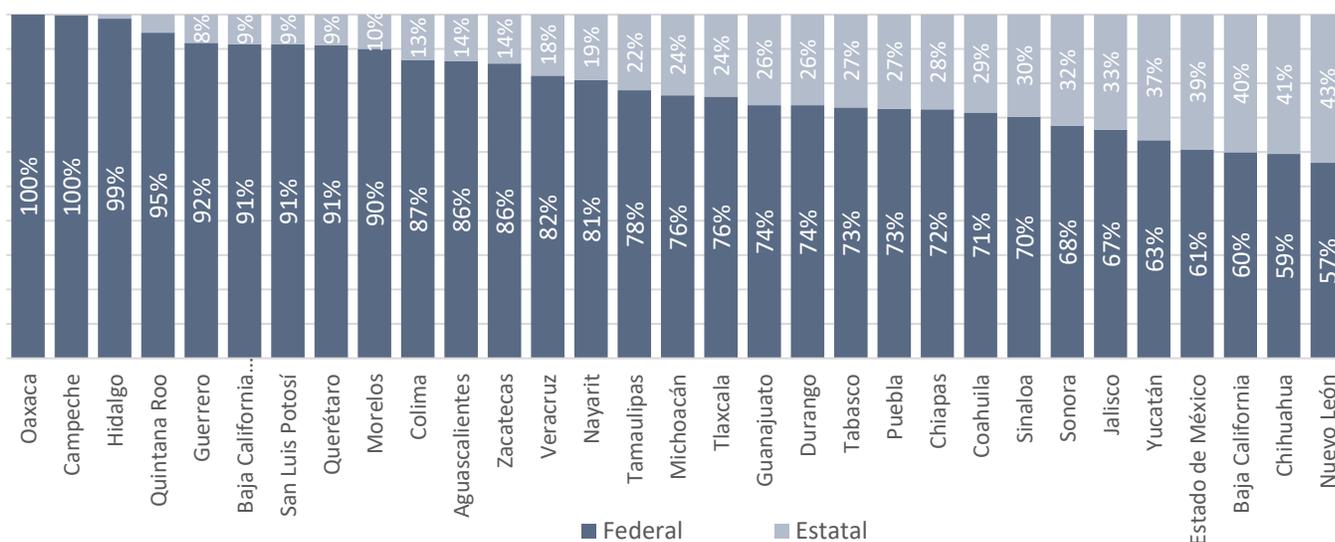
En el ANMEB, el gobierno federal se comprometió a transferir recursos suficientes para que los gobiernos estatales cumplieran las nuevas atribuciones que tenían en materia educativa. A su vez, estas transferencias se hicieron con la intención de que en que el mediano plazo desaparecieran las diferencias de sueldos entre los maestros de las escuelas públicas del país. Por su parte, los estados se comprometieron a proponer un gasto para la educación básica y normal con presupuestos crecientes en términos reales a través de recursos complementarios propios. Sin embargo, pese a que la nueva ley estableció la concurrencia de los órdenes de gobierno para lograr mayor gasto educativo, ésta resultó vaga sobre las responsabilidades de financiamiento público para educación, pues los legisladores omitieron precisar el criterio de cómo y con qué cantidad deberían financiar sus responsabilidades

³ Esta descentralización traería dos grandes beneficios para el sindicato: la conquista de puestos claves de las secretarías estatales de educación pública y la doble negociación salarial que terminaría exprimiendo las finanzas públicas de los estados.

presupuestales cada uno de los niveles de gobierno, o en qué fecha se daría la correspondiente fusión de los dos sistemas de fondeo y pago (Fernández, 2012).

En 1998, las transferencias de la Federación se concretaron con la creación del FAEB. Los recursos públicos proporcionados a las haciendas estatales financiarían la nómina docente federalizada para que las entidades dieran cumplimiento a las obligaciones señaladas en los artículos 13 y 15 de la LGE. Aunque la asimetría en la participación de las entidades en el presupuesto educativo se pretendió resolver con la descentralización, al continuar la Federación con la transferencia de recursos, las entidades aumentaron su dependencia a estos recursos. En el momento de la centralización, el 81.74% del financiamiento público total en educación provenía del gobierno federal. Veintisiete años después, la federación continúa financiando 7.5 pesos de cada 10 que se invierten en educación.

Gráfico 1. Presupuesto destinado a educación por tipo de financiamiento en 2015



Fuente: Elaboración del autor, con datos obtenidos del cuestionario sobre financiamiento educativo estatal.
<http://www.planeacion.sep.gob.mx/cfee/>

La estructura del financiamiento y las responsabilidades conferidas a los estados y a la SEP cambiaron poco entrando el siglo XXI. Aunque la transición política significó un período de incertidumbre para la organización sindical por las diferencias ideológicas con el panismo, este sentir pasó rápidamente al convertirse Elba Esther Gordillo en la aliada principal del gobierno (Echenique & Muñoz, 2013). Durante todo ese tiempo, no quedó duda de que los grandes beneficiarios de la descentralización fueron los líderes del sindicato magisterial, quienes aprovecharon su fuerza para oponerse a todo aquello que atentara contra su situación privilegiada. Por otra parte, la enorme cantidad de recursos transferidos a las entidades, la falta de controles y transparencia en la administración de éstos, dieron pie a una cantidad exorbitante de desvíos de recursos, que explica en gran medida los pobres avances en materia educativa.

Que la federación destinara 8 de cada 10 pesos en salarios y demás gastos de tipo administrativo, no fue el único problema del gasto educativo. A este se sumó la distribución política de las transferencias para apaciguar las marchas, protestas y demás acciones disruptivas de las diferentes secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)⁴, más el desvío de recursos para otros fines, que terminaron por colocar en graves problemas el erario de los estados.

⁴ Con cada protesta magisterial el gobierno federal transfirió en promedio 17.32 pesos más por alumno a los estados donde se manifestó el SNTE. Queda así plenamente demostrado: en la protesta callejera, no en la calidad de la enseñanza en las aulas públicas, radica la fuerza del magisterio para obtener mayores presupuestos educativos (Fernández, 2013).

3. EL FAEB Y EL DISPENDIO DE LOS RECURSOS

Antes de las modificaciones a la fórmula del **FAEB en 2007**, se escuchaban recurrentes quejas de **distintos gobernadores que consideraban que los recursos del fondo no se distribuían con justicia**⁵, pues la asignación castigaba a los estados que gastaban más de sus propios presupuestos en educación. Esta situación los llevó incluso a declarar que los recursos establecidos no eran suficientes para solventar los pagos de la administración de los sistemas educativos y, en especial, las prestaciones y demás demandas salariales que las distintas secciones del SNTE les exigían.

Varios ejecutivos estatales amenazaron en algún momento con regresar al gobierno federal la administración de sus sistemas de educación básica si no recibían más transferencias. Por ello, la reforma del 2007 a la Ley de coordinación fiscal buscó **eficientar la asignación del gasto**, estableciendo una nueva fórmula que permitiera una distribución coherente con las necesidades de cada entidad y reducir la brecha del gasto por alumno entre las entidades. La fórmula tomó en cuenta los siguientes parámetros:

- Matrícula en educación básica pública (50%)
- Rezago en gasto federal por alumno (20%)
- Gasto estatal en educación (20%)
- Índice en calidad educativa determinado por la SEP (10%)

La aplicación de la nueva fórmula generó que 20 entidades federativas sufrieran una disminución en sus transferencias, como Oaxaca, Hidalgo y Querétaro. **Con el fin de subsanar la problemática de los perdedores del nuevo reparto de la fórmula del FAEB, se estableció el Fondo de Transición por entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal.** Pese al incremento sustancial de recursos y los fondos de compensación, la inconformidad de los gobernadores fue persistente.

Si bien el esfuerzo por modificar la fórmula era sustantivo, **existió un serio problema con los datos requeridos para estimar la distribución de los recursos, pues al no existir información robusta sobre estadísticas educativas, el número de alumnos era propenso a ser alterado por las autoridades estatales para así recibir mayor cantidad de recursos**⁶. Por otra parte, la incapacidad de la autoridad educativa federal y del consejo educativo - integrado por sus contrapartes estatales y representantes del sindicato magisterial-, para acordar un indicador de calidad educativa, implicó que el 10% de la fórmula quedara sin información, por lo que se decidió adicionar ese porcentaje a la matrícula de estudiantes. Craso error que ignoró, por cuestiones políticas y corrupción, el cálculo de este indicador (Fernández, 2013).

⁵ Las entidades inconformes fueron: Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Nuevo León, Yucatán, Sinaloa, Puebla, Jalisco y Guanajuato.

⁶ Como se encargaría de revelar más tarde la ASF (2008), el Cuestionario 911 contenía serias irregularidades en la información que proporcionaban, pues los directores de las escuelas mentían sobre el número de alumnos al contabilizar dos veces a un mismo alumno para justificar los turnos matutino y vespertino y poder mantener las plazas magisteriales. Aunque las AEL sabían que ocurría esto, no hacían nada al respecto pues la inflación de la matrícula significaba mayor cantidad de recursos (Fernández, 2013).

Un año después del cambio de la fórmula del FAEB, se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2008, el artículo noveno fracción I, mediante el que se ordenó la ejecución de una auditoría externa sobre el ejercicio de estas transferencias federales⁷. El informe de las AEL y la SEP entregado a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados evidenció los deficientes controles para el manejo de la información sobre centros de trabajo, docentes y la matrícula de educación financiados mediante el FAEB⁸.

Cuadro 1. Fórmula del FAEB a partir del 2007

$$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1})(0.2C_{1,t} + 0.5C_{2,t} + 0.1C_{3,t} + 0.2C_{4,t}) \quad (1)$$

Cuando:

$$C_{1,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}} \quad (2)$$

(3)

$$B_{i,t} = \left(\frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right) M_{i,t-1}$$

$$C_{2,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}} \quad C_{3,t} = \frac{IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}{\sum_i IC_{i,t-1} M_{i,t-1}} \quad C_{4,t} = \frac{\frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}} \quad (4)$$

Donde:

- $T_{i,t-1}$ es la aportación del Fondo a que se refiere este artículo que le correspondió al estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $FAEB_t$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año para el cual se efectúa el cálculo.
- $FAEB_{t-1}$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $M_{i,t-1}$ es la matrícula pública de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $M_{N,t-1}$ es la matrícula pública nacional de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $IC_{i,t}$ es el índice de calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año t .
- $G_{i,t}$ es el gasto estatal en educación básica del estado i en el año t , que determine la Secretaría de Educación Pública. es la sumatoria sobre todos los estados de la variable que le sigue.

Fuente: Variables de cálculo, procedimiento y distribución del Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB). SEP. http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/220/2/images/formula_FAEB.pdf

⁷ Ésta fue realizada por la firma RSM Bogarín, Earhard, Padilla, Álvarez & Martínez a lo largo del 2008.

⁸ Parte de los resultados de esta auditoría también revelaron la falta de cooperación para atender los sistemas educativos, un ejemplo de ello son los criterios de interpretación de las entidades, “distintos” al concepto de matrícula pública de EB respecto al determinado por la SEP.

Los resultados del informe **destacaron que, en lo concerniente a la información de personal comisionado, todas las entidades actuaron con absoluta discrecionalidad al no proporcionar la información correspondiente.** En cuanto a las irregularidades en el proceso de pago, **resaltó la alteración del Registro Federal de Causantes (RFC) en 90,754 casos** en el que incidieron entidades como Oaxaca o Puebla, o la identificación de **552 personas cobrando en más de dos entidades sin colindancia.** En el caso de las remuneraciones se detectaron personas que recibían más de 100 mil pesos mensuales, o que recibían pago por honorarios sin necesariamente ser trabajadores de educación. **Finalmente, el informe señaló a 92,647 comisionados administrativos, es decir docentes que se desempeñaban en puestos administrativos y que contaban con más de una plaza.**

El cambio de la fórmula de distribución del FAEB evidenció la opacidad e ineficiencia en el manejo de los recursos del fondo, la carencia de instrumentos para transparentar el uso de los recursos públicos y los débiles mecanismos de control. También mostró una disparidad significativa de los registros de nómina educativa entre SEP-AEL y una gran opacidad en los reportes de licencias por comisión -sindical o administrativa-. Además de estas deficiencias, y como consecuencia de la problemática de transparencia por el diseño institucional a nivel subnacional, se multiplicaron las acusaciones en contra del manejo de los recursos públicos en materia educativa con especial énfasis en su desvío por parte de los altos mandos del SNTE.

Una combinación perversa entre maestros en las calles, gobernadores presionando por mayores recursos y falsificación de las estadísticas educativas, terminaron por desvirtuar la efectividad de la fórmula de reparto del FAEB (Fernández, 2013). Ante este escenario, **la SEP presentó en 2009, el Acuerdo 482 en el que se establecieron nuevas disposiciones para mejorar el uso del fondo.** En dicho acuerdo la dependencia especificó lo que no se podía financiar con los recursos transferidos:

1. Apoyos a secciones sindicales;
2. Eventos públicos no educativos;
3. Adquisición de vehículos destinados a personal de mando para uso no oficial;
4. Gastos de comunicación social no relacionados con el tema educativo;
5. Plazas con funciones distintas a la educación básica y normal;
6. Pagos de dobles plazas en entidades federativas no colindantes

Así, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009, en el artículo noveno, se añadieron atribuciones para el manejo e inspección del Fondo para cada uno de los actores involucrados en su funcionamiento: SEP, ASF y las Autoridades Educativas Locales (AEL).

En cuanto a la SEP, el acuerdo señaló como atribuciones: conciliar las cifras de la matrícula escolar con las entidades federativas, lo mismo que el número y tipo de plazas; coordinarse con las entidades para que éstas realizaran pagos sólo al personal con RFC y enviar reportes a la Cámara de Diputados con las irregularidades detectadas en el Fondo, tales como el número plazas sin compatibilidad geográfica y las personas cuyos sueldos rebasaron la cantidad más alta establecida en los tabuladores salariales.

En el caso de las **entidades federativas, se solicitó entregar la información de matrícula de alumnos y de plazas a la SEP, así como enviar la información trimestral del personal comisionado a la Cámara de Diputados y hacerla pública. A la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se le instruyó realizar una minuciosa auditoría comparando la matrícula escolar, los centros de trabajo, las nóminas del personal docente y de apoyo; la confronta de las plazas autorizadas y el número total -con nombres**

y funciones- del personal sindical comisionado. También, en dicho artículo se estableció la participación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) como un órgano de apoyo para las funciones de la ASF.

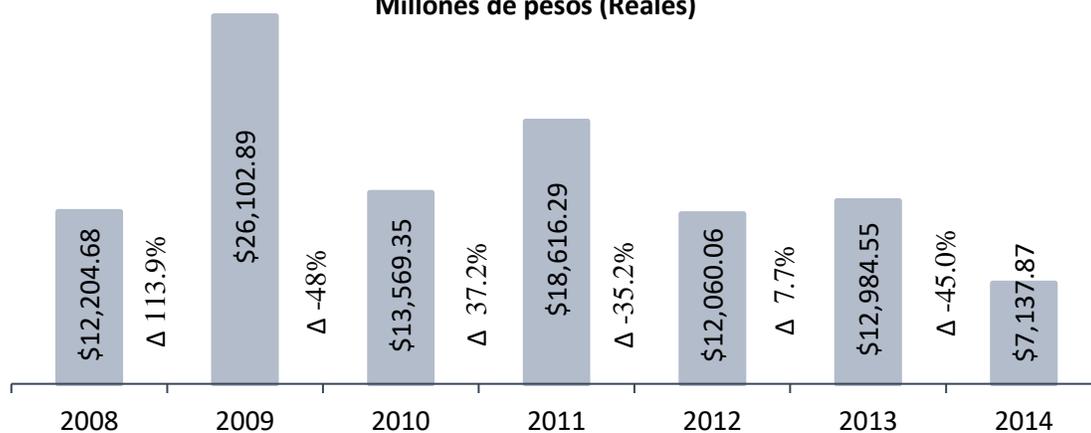
3.1 RECUENTO DE LAS IRREGULARIDADES

A partir de las modificaciones que se introdujeron al PEF y al Acuerdo 482, la ASF adquirió mayor número de atribuciones para auditar el Fondo, generar recomendaciones y establecer denuncias. Bajo estos lineamientos **la ASF llegó a realizar 309 auditorías financieras y de cumplimiento al FAEB entre 2008 y 2014.**

Aunque se esperaba que las nuevas medidas terminaran por erradicar las irregularidades detectadas, éstas persistieron como resultado de los ineficientes mecanismos de sanción. **Tan sólo en la revisión que se realizó en el 2008, se identificaron irregularidades equivalentes a más de 12,204.6 mdp en términos reales y en la auditoría del 2009 el monto ascendió a 26,102.89 mdp, un incremento portentoso del 113.9%.** Si bien a partir de estos mecanismos las anomalías comenzaron a registrar una disminución significativa hasta alcanzar el monto de \$7,137.87 en 2014, las malas prácticas no fueron erradicadas del todo con la creación del FONE.

Por otra parte, es posible apreciar que **las fluctuaciones de los montos observados se correlacionan con los períodos en que se realizaron modificaciones a las normas reguladoras para corregir las históricas anomalías del manejo del FAEB** (gráfico 2). Es decir, si en el año se hacía una modificación que restringía el uso de los recursos, el monto de las anomalías crecía y disminuía el siguiente año, como una aparente corrección de anomalías, pero estas “mejoras” fueron en más de una ocasión, el reflejo de que las entidades encontraron la forma de evadir la ley.

Gráfico 2. Monto del probable daño a la Hacienda Pública detectado en el FAEB 2008-2014
Millones de pesos (Reales)



Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de Consulta de la ASF.

Un ejemplo de esta correlación, son los 26,102 mdp en observación, procedentes de la revisión del fondo en 2009, los cuales implican un incremento del 113.9% respecto al 2008. Ese incremento se debe a que en ese año ocurren dos cosas significativas para el manejo del FAEB: la publicación del Acuerdo 428 por SEP y la adición del artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en donde se deja muy claro lo que puede ser financiado con los recursos del Fondo. Por ello, en ese año, con la auditoría salen a relucir todas las malas prácticas de los estados. A pesar de lo significativo de este monto, las autoridades estatales, a través de diferentes estrategias, lograron solventar el 71.6%. Por tanto, sólo el 28.4% de lo señalado terminó por considerarse como daño al erario.

3. 2 EL MAPA DE LA IRREGULARIDAD

El monto de irregularidades detectadas no fue proporcional en las 31 entidades. Mientras las transferencias se efectuaron sin los mecanismos de control adecuados, los ejecutivos estatales que recibían más recursos por el peso de sus sistemas educativos tuvieron mayor margen de maniobra para incurrir en anomalías. Gran parte de ellas se explican por presiones de las secciones sindicales dentro de la entidad, pero también por concesiones que las mismas AEL hicieron a las delegaciones sindicales (cabe destacar que en diversas entidades, un número importante de líderes sindicales llegaron a ser autoridades educativas).

El ejemplo más representativo de un gobierno que malgastó los recursos de la nómina magisterial y administrativa fue el de Veracruz. Dicha entidad encabezó las irregularidades detectadas por la ASF y fue sujeto del mayor número de denuncias de hechos que dicha autoridad fiscalizadora estableció ante la Procuraduría General de la República (PGR). Dichas denuncias corresponden a delitos por el desvío de recursos del FAEB a fines distintos de los educativos, la transferencia de recursos públicos educativos a cuentas bancarias de particulares, el pago ilegal de comisionados sindicales, aviadores, a personal en centros de trabajo fantasma o por recursos ejercidos cuya comprobación no pudo hacer la autoridad.

El gobierno de Veracruz estuvo por mucho tiempo triangulando los recursos de diferentes fondos educativos, argumentando que lo hacía para hacer frente a la carga de la nómina federal. **No obstante, dichos recursos desaparecieron de las arcas estatales, generando un grave problema en el estado, al provocar el retraso de pagos de bonos, prestaciones y salarios de docentes** (Avalos, 2017; Ángel, 2017; ASF, 2012). **Además, pese a que las autoridades hicieron las retenciones para el pago del FOVISSSTE y de la seguridad social del personal educativo, la autoridad veracruzana no transfirió dichos recursos a las instancias federales correspondientes.**

El Estado de México es otro ejemplo que ilustra los problemas en el mal gasto del FAEB. Al igual que Veracruz, esta entidad fue señalada por depositar recursos en cuentas distintas a las del fondo, realizar pagos a comisionados sindicales, a personal que laboraba en centros de trabajo no reconocidos en el catálogo de la SEP o fue señalada por su incapacidad para acreditar algunas erogaciones realizadas con dicho fondo.

Entre 2008 y 2014, la ASF detectó un total de irregularidades por 84,680 mdp. De las entidades con mayores problemas en el uso del fondo se encuentran: Veracruz con el 18% de este monto y el Estado de México 17%. A estas dos entidades le siguen Oaxaca (5%), Michoacán (5%), Chiapas (4%), Nuevo

León (4%), Baja California Sur (4%) y Morelos (4%). Son también entidades que cuentan con una fuerte base sindical, al tener la presencia interna del SNTE y la CNTE. Las entidades con el menor porcentaje de irregularidades son Campeche (0.3%), Tlaxcala (0.4%), Yucatán (0.5%) e Hidalgo (0.5%). **Al igual que las entidades anteriores, el mayor tipo de irregularidades se debieron a pagos a comisionados sindicales.**

Mapa 1. Distribución por entidad de irregularidades detectadas en el manejo del FAEB 2008-2014



Nota: Se tomó en cuenta la suma de los montos a los que ascendieron las irregularidades detectadas en la revisión del Fondo de 2008 a 2014, de las 31 entidades; a partir de ese monto, se calculó la participación de cada entidad, en porcentaje.

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de Consulta de la Auditoría. ASF.

3.3 DESCRIPCIÓN DE LAS IRREGULARIDADES

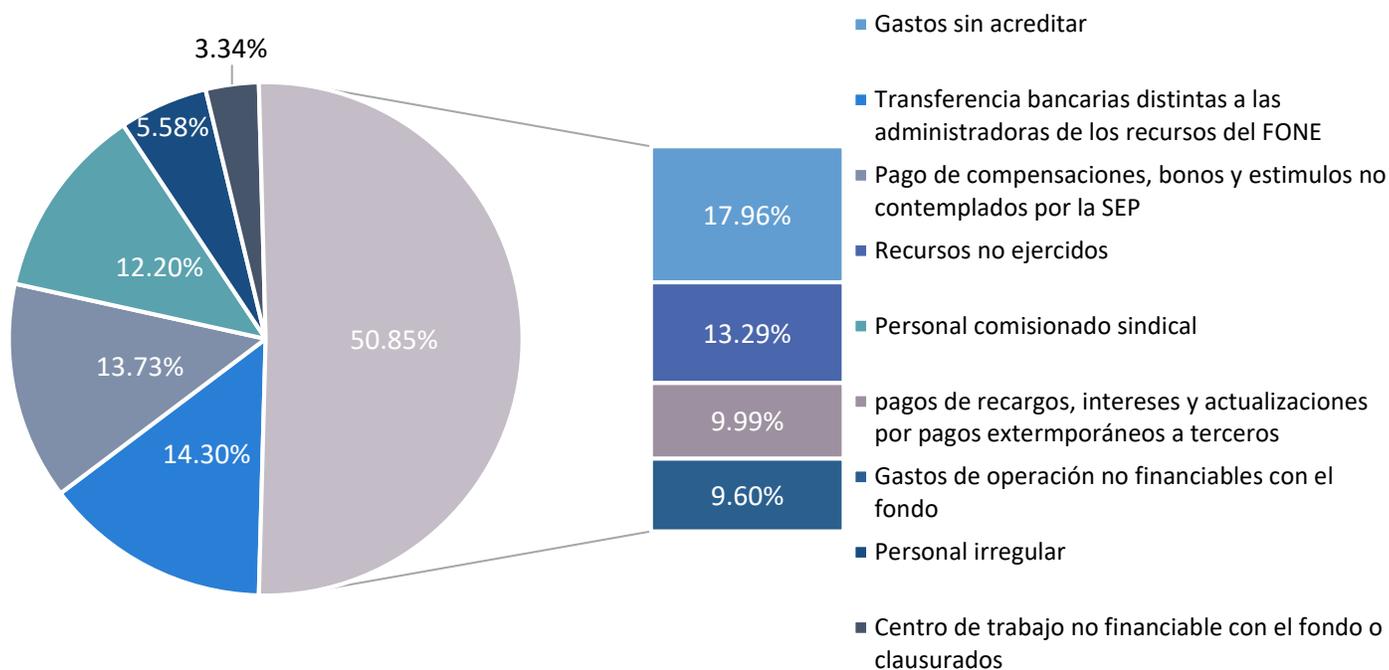
El desvío de recursos para financiar a comisionados sindicales⁹ se convirtió en uno de los problemas más grandes y ampliamente documentado. Por ejemplo, **la falta de pago a terceros o su realización de manera extemporánea con recargos a costa del erario estatal, fue una de las irregularidades frecuentes del FAEB. Esta anomalía representó el 10% de los problemas que fueron detectados por la ASF.** En varias ocasiones, las entidades utilizaron recursos del siguiente período presupuestal para resarcir este tipo de daños, lo que implicaba un nuevo desvío presupuestal.

Un ejemplo significativo en las irregularidades del FAEB en el que incurrieron las entidades consistió en no hacer el pago a terceros o realizarlos de manera extemporánea, generando recargos, intereses y actualizaciones, lo que representó el 10% de las irregularidades detectadas por la ASF. En varias ocasiones, las entidades utilizaron recursos del siguiente período presupuestal para resarcir este tipo de

⁹ Es decir, personas que teniendo una plaza docente no ejercían funciones frente a grupo, pero sí dentro de las secciones sindicales o en alguna otra dependencia.

daños, lo que implicaba un desvío del presupuesto. **Lo anterior, además de ejemplificar la mala administración estatal de los recursos, colocaba a los docentes en situación de vulnerabilidad**, pues si bien el pago a terceros era retenido quincena tras quincena a los trabajadores —a través del SAR, ISR, ISSSTE, FOVISSSTE—, los recursos no se transfirieron a las instituciones correspondientes, por lo que en un futuro, cuando el trabajador quiera hacer efectivas sus prestaciones, se puede enfrentar a la noticia de que su dinero descontado nunca llegó a su destino.

Gráfico 3. Distribución por tipo de irregularidades detectadas en el manejo del FAEB 2008-2014



Nota: Se tomó en cuenta la suma de los montos a los que ascendieron las irregularidades especificadas en los pliegos de observaciones del 2008 al 2014.

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de Consulta de la Auditoría. ASF.

Se sabe que se han iniciado averiguaciones en entidades como Veracruz, en las que se ha instruido al SAT, el IMSS y el ISSSTE para descubrir el destino de estos recursos y proceder en los fincamientos de responsabilidades. Por su parte, el director general del ISSSTE, José Reyes Baeza, ha realizado negociaciones con las entidades para firmar convenios de reconocimiento de adeudo y pago para subsanar estos compromisos. Así mismo, junto con SHCP, ha establecido mecanismos para cobrar mediante retenciones de las participaciones, los montos de las entidades morosas.

Continuando con la lista de irregularidades, pese a que la ley fue muy específica al señalar que los recursos transferidos del FAEB sólo podían destinarse a la nómina federal que había sido transferida en los acuerdos del ANMEB, **entidades como Sinaloa, Baja California Sur, Coahuila y Oaxaca destinaron recursos federales para financiar la nómina y programas educativos de los sistemas educativos estatales.**

Por otra parte, la doble negociación salarial del SNTE, primero con la federación y después con las entidades, propició que **el 13.73% de los recursos de irregularidades se fueran al pago de compensaciones, bonos y estímulos no contemplados por la SEP, pero pactados con las autoridades estatales.** Este fue el caso de entidades como Chiapas, Sinaloa, Oaxaca, Morelos y Michoacán.

El **pago ilegal de comisionados sindicales** —federal y estatal— representó el 12.2% de las irregularidades. **Este hecho fue más evidente en Chiapas, Baja California Sur, Zacatecas, Veracruz y Sonora.** Aunado a ello, el **5.8%** de los recursos se destinaron a financiar a personal con irregularidades, es decir todos aquellos trabajadores que desempeñaban funciones no identificadas en el catálogo de la SEP y que desempeñaron funciones distintas a las de un docente; no tenían contrato; estaban dados de baja o simplemente no eran localizados ni reconocidos en su centro de trabajo, pero recibían sus pagos cada quincena. **El 3.34%** restante de las anomalías **se debió a financiar a personal que tenía una plaza de docente, pero se encontraba adscrito a un centro de trabajo inexistente, clausurado, o no financiable con el Fondo.**

3.4 DE LO PERDIDO NI LO RECUPERADO

Las **309 auditorías financieras y de cumplimiento realizadas por la ASF entre 2008 y 2014 derivaron en 3,120 acciones en contra de las entidades** para que aclararan o resarcieran el monto de las irregularidades detectadas. De estas acciones, 2,574 se dieron por concluidas sin implicar necesariamente una sanción, 36 fueron suspendidas por falta de pruebas y 15 se sustituyeron por nuevas acciones, mientras que **sólo 133 tendrán un procedimiento resarcitorio.**

De los \$84,680 mdp detectados como irregularidades por la ASF entre 2008 y 2014, se han logrado recuperar \$27,166.29 mdp, lo que representa el 33% de las observaciones determinadas. En otras palabras, **la ASF ha logrado recuperar 3 de cada 10 pesos identificados como irregulares, mientras que las entidades han logrado explicar 4 de cada 10 pesos.**

Parte de estas observaciones fueron sustentadas aprovechando argumentos como las altas tasas de movilidad docente para justificar que no se hallaran en sus centros de trabajo, la falta de actualización de las cifras de SEP y la expedición de oficios que autorizaban al personal comisionado a recibir pagos o prestaciones adicionales. Por su parte, las prestaciones no identificadas por el catálogo de la SEP fueron explicadas con las minutas firmadas por las AEL con las secciones sindicales de sus estados, producto de la doble negociación salarial. **Hasta septiembre de 2017, el monto por recuperar o aclarar del FAEB corresponde a 16,026.86 mdp de las irregularidades, monto equivalente a cinco veces el presupuesto destinado en cinco años al programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa.**

Lo preocupante de esta situación es que la atención de estas anomalías es parte de la herencia que las administraciones locales dejan a sus sucesores, pues al menos en este Fondo y en el período analizado se mantiene un rezago de nueve años en la recuperación de los montos observados —tomando en cuenta el año en que se cometió la irregularidad—. En ese sentido, a partir del gráfico 4 es posible apreciar que de la auditoría realizada en el último año del FAEB sólo se ha operado el 12.3% de las observaciones

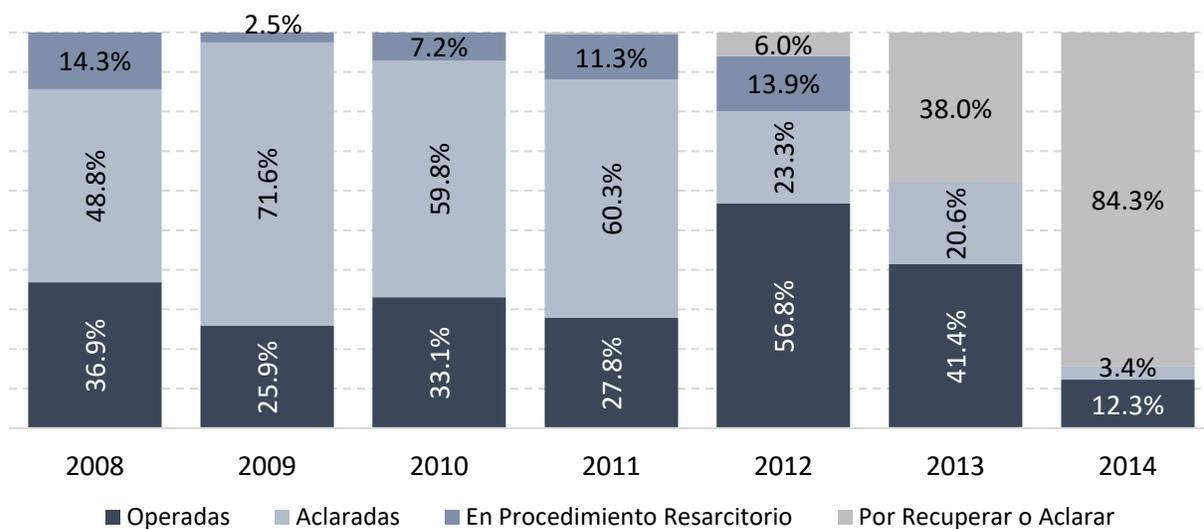
y ha sido aclarado sólo el 3.4%, por lo que para 2017 aún quedan por recuperar o aclarar el 84.3% de los recursos que ascienden a 5,454.2 mdp.

Tabla 1. Estatus de las recuperaciones del FAEB 2008-2014 (mdp)

Año Cuenta Pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En Procedimiento Resarcitorio	Por Recuperar o Aclarar
2008	\$ 8,675.61	\$ 3,198.24	\$ 4,235.46	\$ 1,241.91	\$ 1,241.91
2009	\$ 19,537.99	\$ 5,062.09	\$ 13,986.21	\$ 489.69	\$ 489.69
2010	\$ 10,578.83	\$ 3,498.11	\$ 6,324.21	\$ 756.51	\$ 756.51
2011	\$ 15,008.02	\$ 4,178.16	\$ 9,054.33	\$ 1,698.20	\$ 1,775.53
2012	\$ 10,122.28	\$ 5,749.40	\$ 2,363.09	\$ 1,404.20	\$ 2,009.79
2013	\$ 11,313.05	\$ 4,685.89	\$ 2,327.93	-	\$ 4,299.23
2014	\$ 6,468.93	\$ 794.49	\$ 220.24	-	\$ 5,454.20
Total	\$ 81,704.71	\$ 27,166.39	\$ 38,511.46	\$ 5,590.51	\$ 16,026.86

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de consulta de la auditoría. ASF.

Gráfico 4. Estatus de las recuperaciones del FAEB 2008-2014 (porcentajes)



Nota: Las auditorías realizadas derivaron en 3120 acciones, sólo 133 procedieron a un procedimiento resarcitorio, mientras que 2,569 se dieron por concluidas sin implicar necesariamente una sanción, 36 fueron suspendidas por falta de pruebas y 15 se sustituyeron por nuevas acciones.

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de consulta de la auditoría. ASF.

4. EL FONE Y LA PUERTA FALSA DE LA RECENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La centralización del pago de la nómina se promovió con la promesa de una mejora en la transparencia de los recursos al vincular el Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE) y el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)¹⁰, además de un financiamiento más eficiente para la educación básica y normal, producto de un mayor control administrativo al ser la secretaría y la tesorería los encargados de autorizar los pagos.

Se prometió que la nueva fórmula con la que se asignarían los recursos a las entidades, no implicaría una disminución a los recursos que provocarían problemas de financiamiento a las entidades, como lo había hecho la fórmula del FAEB en el 2008. Se crearon tres fondos especiales dentro del FONE: uno destinado al gasto operativo, otro al gasto corriente y finalmente un fondo denominado de compensación. En suma, **la creación del FONE fue presentado como la solución a los históricos problemas del FAEB**, de forma que pondría fin a:

- **Graves distorsiones en la asignación de los recursos** derivadas de tomar como ponderador el coeficiente de la matrícula de alumnos estatales.
- **Disparidades existentes en el gasto educativo** entre las entidades por los costos diferenciados para proveer educación en zonas con altos o bajos índices de concentración, y de las desigualdades en el costo de vida;
- **Doble negociación salarial**: la primera se realizaba a nivel federal y la segunda se desarrollaba en las entidades, generando una presión inercial al gasto y una diversificación de las prestaciones.
- **Falta de coherencia entre la creación de plazas** y los objetivos de cerrar las diferencias existentes en el número de alumnos por maestro, por lo que existía un exceso de personal en algunas entidades.
- **Disparidad entre la participación del gasto federal y estatal en el sistema educativo**, el cual no sufrió ninguna modificación estructural desde la descentralización.

La discusión legislativa

Cuando la propuesta del ejecutivo se presentó ante el congreso, la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) brindó su respaldo a la iniciativa. Los miembros de esta bancada se limitaron a repetir las bondades que acompañarían a la reforma propuesta, tal como fueron referidas en la exposición de motivos de la iniciativa del presidente. Por su parte, tanto el Partido del Trabajo (PT) como Movimiento Ciudadano, asumieron una postura de rechazo a la propuesta del nuevo fondo educativo.

Los argumentos más críticos se observaron en los legisladores del Partido de la Revolución Democrática y del Partido de Acción Nacional. Por ejemplo, el senador Mario Delgado señaló que omitir el criterio de

¹⁰ El Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE) hace referencia a un sistema informático de dominio de la SEP para administrar toda la información referente a la nómina educativa federal. Por su parte el SIGED es un sistema informático que administra toda la información de los sistemas educativos y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuelas y las autoridades educativas.

calidad educativa en la fórmula del FONE se toleraba una inconsistencia con el espíritu de la reforma educativa que había establecido como objetivo central mejorar dicha calidad. Por su parte, el senador Juan Carlos Romero Hicks, calificó la centralización de la nómina, como una medida antifederalista e incompleta al omitir el tema de calidad y equidad como principio en la distribución de los recursos entre entidades.

La propuesta de estos legisladores destacaba la necesidad de contemplar un indicador de calidad que fuera elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), incluir criterios de equidad y reforzar los mecanismos para corregir las irregularidades en el manejo del Fondo y las sanciones, elementos de suma importancia para atender las inercias del FAEB. Sin embargo, los cuestionamientos no encontraron eco y en el marco del Pacto por México, la reforma fue aprobada, sin incluir nada sobre calidad, equidad o sanciones, en el mes de octubre del 2013 para entrar en vigor en el ejercicio fiscal del 2015¹¹.

Cuadro 2. Argumentos generales a favor y en contra de la centralización de la nómina docente

A favor	En contra
<ul style="list-style-type: none"> • Se haría más eficiente y transparente la utilización de los recursos. • Se obtendría un ahorro significativo para la hacienda pública con: <ul style="list-style-type: none"> ○ La eliminación de la doble negociación salarial ○ El pago directo de terceros institucionales ○ La eliminación de pagos irregulares (personal sindical, aviadores, o no contemplados por las autoridades) • Se mejoraría la asignación presupuestal dentro de las entidades, para disminuir las brechas de gasto educativo por alumno • Se implementaría un Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE) con información del SIGED • La creación de plazas con base en los lineamientos de la LGSPD. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transgrede los principios del federalismo, al reducir la participación de las entidades en materia educativa. • Fortalece el papel de la federación sobre los docentes • Es incompleta al no incluir criterios que promuevan la calidad educativa y equidad • No se transparentan los criterios que pueden ser financiados con el fondo • No genera mecanismos efectivos para sancionar a las autoridades que hagan mal uso de los recursos • No refuerza los mecanismos existentes para una mayor transparencia y rendición de cuentas • No quedan completamente claros los criterios para la asignación presupuestal y de plazas.

Fuente: Elaboración del autor.

¹¹ Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 423 votos en pro, 48 en contra y 9 abstenciones, el jueves 17 de octubre de 2013 y aprobado en la Cámara de Senadores con 74 votos en pro y 50 en contra, 28 de octubre de 2013, con modificaciones.

4.1 LOS CAMBIOS AL MARCO NORMATIVO

Los cambios normativos derivados de la reforma implicaron modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en el 2013, además de la emisión de los “Lineamientos del Gasto de Operación del FONE y las “Disposiciones específicas que deberán observar las Entidades Federativas para registrar cada Nómina”. Estas modificaciones se ligaron a las de la Ley General de Educación y a la Ley General del Servicio Profesional Docente.

4.1.1 Ley de Coordinación Fiscal

Se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 49, además de adicionar el artículo 26-A y 27-Bis, con el fin de transferir la administración de la nómina de los servicios educativos a la Federación. Los cambios más importantes fueron:

Artículo 25

Se añade que la administración de los recursos del FONE estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que la transferencia de los recursos de dicho fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de la misma ley.

Artículo 26

El cambio más significativo de este artículo es la creación de un subfondo destinado a gastos operativos para financiar actividades complementarias a las educativas para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Educación.

Artículo 26 Bis

Se establece, como parte de las atribuciones de la SEP, crear el SANE, cuya función consistiría principalmente en mantener actualizada la información de la nómina con la colaboración de las entidades federativas y en coordinación con el SIGED y la operación de pagos directamente de TESOFE a los responsables de la nómina.

Artículo 27

Este artículo implicó el remplazo de la fórmula del FAEB, con una nueva que incluye como criterios para la asignación de los recursos:

- **Las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de la LCF**, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- **Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior** a aquel que se presupueste como resultado del incremento salarial
- **La creación de plazas autorizadas en el marco de la Ley del Servicio Profesional Docente.**
- **Los gastos de operación** y la actualización que se determinen para el ejercicio que se presupueste.

Cuadro 3. Fórmula de distribución del FONE a partir del 2015

	(1)
	$GO_{if} = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013}) MP_i)$
Cuando:	(2)
	$MP_i = \frac{H_{ni}}{HN}$
Donde:	
<ul style="list-style-type: none"> • GO_t es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE. • GO_i es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa i. $MP_i = H_{ni}/H_N$ • $GO_{i,2013}$ es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa i en el PEF 2013. • GO_{2013} es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013. • MP_i es la participación de la entidad federativa i en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica. • H_{ni} es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa i. • HN es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país. 	

Si bien, **la nueva fórmula** dejó de contemplar elementos que generaban distorsiones en la fórmula del FAEB, **no incluyó aspectos que contemplaran la participación del presupuesto estatal en educación, la proporción del sistema educativo federal respecto al estatal y, por supuesto, criterios que permitieran asegurar la distribución de los recursos con base en calidad y equidad educativa.**

Artículo 27 BIS

Dejó sin cambio la concurrencia de la Federación y los estados en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública, al reiterar que la Federación sólo se hará cargo del pago de servicios personales de todas aquellas plazas que se transfirieron a los estados en 1992, mientras que las entidades cubrirían el pago de las plazas estatales. Lo realmente significativo fue sujetar los incrementos salariales a dos factores: la disponibilidad de los recursos aprobados en el Diario Oficial de la Federación y a los objetivos, metas y resultados alcanzados por el servicio profesional docente¹².

En este mismo artículo se establece la distribución del fondo en cuatro subfondos:

- **I013 Servicios Personales:** Destinado a las remuneraciones del personal de las escuelas federales transferidas a los estados, incluyendo sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones.

¹² En la estrategia programática del FONE, para integrar la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se seleccionaron como indicadores de desempeño: la relación al porcentaje de eficiencia terminal, alumnos, escuelas y docentes.

- **I014 Otros de gasto corriente:** para financiar actividades diferentes a las relacionadas con el pago de nómina y costo de operación.
- **I015 Gastos de Operación:** Destinado al desarrollo de las acciones asociadas con la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica, incluyendo la indígena y de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica y, en su caso, al pago de contribuciones locales de las plazas conciliadas.
- **I016 Fondo de Compensación:** Diferencia entre los recursos que recibían a través del FAEB y el que fue determinado para el FONE como resultado de la conciliación llevada a cabo en 2014.

4.1.2 Ley General de Contabilidad Gubernamental

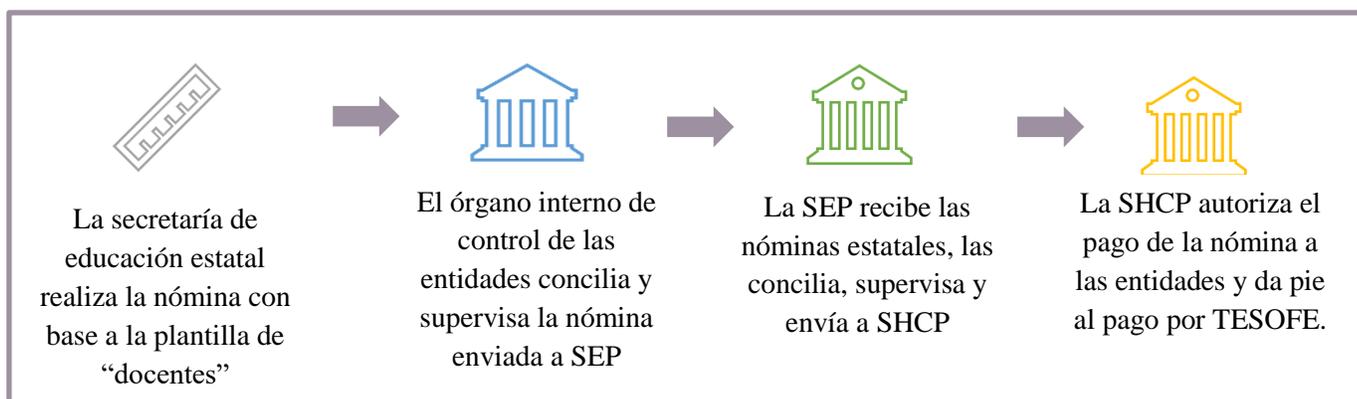
El artículo 73 de esta ley, que habla sobre la rendición de cuentas, se modificó al eliminar el nombre del fondo. Esta modificación se debe a que en la iniciativa del Ejecutivo se mencionó que no era necesario reiterar que las entidades debían proporcionar su información, toda vez que el SIGED obliga a las entidades a proporcionar la información de la nómina conciliada (Diputados, 2013).¹³ Pese a ello, en el artículo 26-a se establece que la SEP debe transparentar la información del FONE con base en el artículo 73 de la LGCG.

4.1.3 Lineamientos del Gasto de Operación y Gasto Operativo del FONE

El objetivo de estos lineamientos consiste en especificar el destino de los recursos del FONE que forman parte del subfondo de gasto operativo; la metodología de distribución; la operación; las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas y los términos de la evaluación. Por otra parte, las **Disposiciones Específicas establecen las obligaciones de los estados para la implementación, operación, manejo, coordinación y actualización en el registro de las nóminas en el SANE.**

¹³ Como se ha señalado a meses de que termine la presente administración federal, la SEP está lejos de cumplir su obligación de hacer operativo completamente el SIGED. Las severas limitaciones de información disponible en términos de la nómina asignada por centro de trabajo y/o plantel educativo, merma seriamente el supuesto que llevó en su momento a la eliminación del artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que fue en su momento útil para transparentar el uso de los recursos del FAEB y así documentar varios de los problemas de las anomalías en la nómina referidas.

Cuadro 4. El funcionamiento del FONE



4.2 EL PROCESO DE CONCILIACIÓN

Después de la reforma, la Federación y los gobiernos estatales se dedicaron a la conciliación de las plazas transferidas en 1992, lo cual implicaba una revisión exhaustiva de los sueldos y prestaciones de los docentes federalizados en cada una de las entidades federativas. Este proceso se llevó a cabo en tres etapas:

- Determinación del presupuesto regularizable de servicios personales del FAEB
- Conciliación de las plazas/horas de los estados
- Determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones que correspondan a cada estado

La conciliación fue una tarea compleja que no sólo requirió elementos técnicos, sino también políticos para lograr que las entidades firmaran los convenios. **El problema, no obstante, fue que la información con la que contaban las autoridades federales referente al número de docentes, administrativos y personal de apoyo no estaba actualizada ni era del todo confiable**, dados los problemas existentes en la captura de información en las entidades.

Como era indispensable tener actualizados los datos de los docentes, no sólo para el pago de la nómina sino para el resto de los elementos contemplados en la reforma educativa (las evaluaciones docentes, el SIGED y el SANE), **resultó necesario levantar el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)** con un costo de 740 millones de pesos, para contar con estadísticas confiables.

La integración de la Nómina Única, que se ocuparía en el cálculo de los recursos y se presentaría a finales del 2014, requería que todos los docentes participaran en el CEMABE, tal como lo expresó el entonces titular de la SEP, Emilio Chuayffet: *"Lo advertimos hace mucho tiempo, el maestro que no se cense y no quede en la nómina pues no va a recibir pagos, así de sencillo, el censo era una obligación, lo decía la ley en un transitorio, y los transitorios, según la Corte, son tan válidos como un artículo principal"* (González, 2014). No obstante, **este ejercicio presentó severas resistencias en entidades como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, donde fue boicoteada su aplicación**. Al final del proceso, pese a las advertencias de la autoridad federal, se autorizaron los pagos a las entidades opositoras.

El segundo gran problema que enfrentaron las autoridades fue conciliar las prestaciones que cada una de las entidades había reconocido al magisterio. Dichas prestaciones tenían que estar contenidas en las minutas firmadas entre los gobiernos estatales y los líderes de las secciones sindicales de cada entidad. En su momento, el entonces titular de la SHCP, Luis Videgaray resaltó que estas prestaciones serían respetadas al ser derechos ganados de los trabajadores. Sin embargo, aclaró que, conforme avanzara el control de la federación de la nómina, la negociación salarial sería solo una y se regiría bajo un tabulador salarial (Loret, 2014).

El largo y conflictivo proceso de conciliación estuvo a cargo del Oficial Mayor de la SEP, Marco Antonio Abaid Kado, y el Subsecretario de Egresos de SHCP, Fernando Galindo Favela. Los titulares, conscientes de que el rápido proceso de conciliación no había permitido consumir la limpieza de la nómina educativa, anunciaron a finales del 2014 la conclusión del proceso de conciliación con la firma de los convenios en las 32 entidades, el SANE integrado, y, claro, la promesa de concluir la limpieza de la nómina, sobre la marcha (Rojas, 2014).

5. ¿AHORRO O DESPILFARRO?

Si bien la recentralización no implicó mecanismos que garantizaran una reestructuración en la participación estatal y federal en el gasto educativo, **sí se pretendió dar legitimidad a la centralización a través de la promesa de ahorros para la Federación, los cuales se generarían a través de eficientar el manejo de los recursos de la nómina mediante la recuperación del pago a terceros, la cancelación de pagos ilegales a comisionados sindicales y demás irregularidades. ¿El propósito?, optimizar el gasto en educación.**

Ejemplo de lo anterior son las declaraciones del senador Luis Miguel Barbosa, quien adelantó un posible ahorro de 90 mil mdp como resultado de la centralización (El Economista, 2015). Aunque se consultó al senador los elementos en los que basó su declaración, no se obtuvo jamás respuesta ni por parte de su oficina o de la presidencia del Senado o de la Comisión de Educación de dicha cámara que pudiera corroborar los dichos del legislador. Por otra parte, la SHCP en diversos medios reportó la detección de 11 mil mdp que se pagaban a supuestos maestros, 6 mil mdp que los gobiernos estatales retenían a los profesores por el Impuesto Sobre la Renta, pero no se transferían a la Federación, así como 13 mdp que no se enteraron por pago de cuotas al ISSSTE. En suma, un ahorro de 30 mil mdp tan sólo en cinco quincenas de aplicación del FONE (Senado, 2015).

Con base en esa información, la Tercera Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhortó a Hacienda a emitir un informe respecto a las economías y su destino. **La SHCP, contestó a este requerimiento que el cambio del FAEB al FONE no había presentado ahorros como los señalados.** A ello, se sirvió añadir que como parte de sus facultades declaró haber realizado la retención y reporte de los pagos a terceros.

En otras declaraciones, **el ex secretario de Educación, Aurelio Nuño, precisó que, al depurar la nómina magisterial, se ahorrarían mil mdp al año, al cancelar el pago a 2 mil 200 comisionados¹⁴ en la segunda quincena del 2016.** Este anuncio se acompañó de las declaraciones del líder del SNTE, quien anunciaba su reconocimiento a lo establecido en la Ley del Servicio Profesional Docente y enfatizaba que ese sindicato cubriría los salarios de los comisionados (Eje Central, 2016).

Pese a estas declaraciones, el ejercicio de los recursos del Fondo, no se han expresado en ahorros.

5.1 ¿GANADORES Y PERDEDORES?

La creación del FONE implicó un incremento del 10% en términos reales de los recursos transferidos a la Federación, pese a que en los mismos indicadores de la estrategia programática de Hacienda se muestra que los alumnos han disminuido, al igual que las escuelas. Aunque se ha mencionado que el incremento se hizo de forma compensatoria a los recortes de la fórmula del FAEB 2008, esas compensaciones obedecen a otras implicaciones, tanto técnicas como políticas.

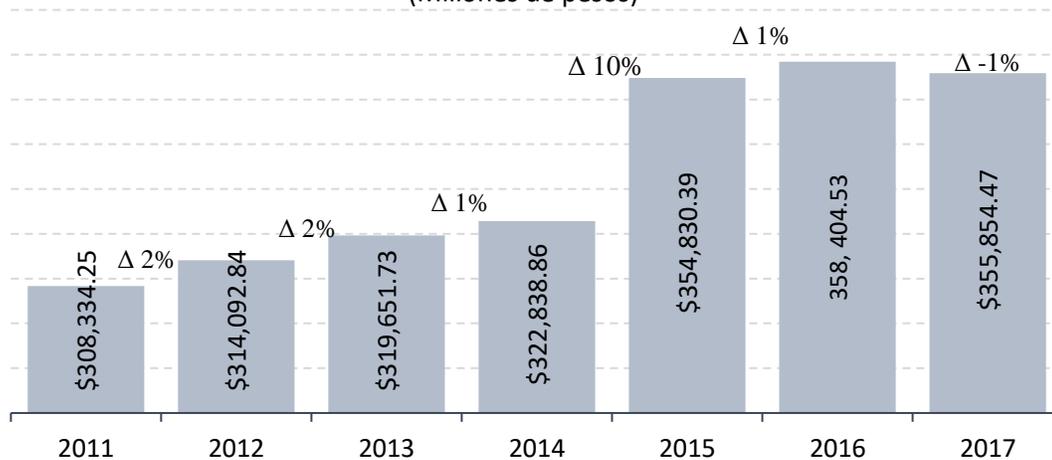
¹⁴ Esta cifra fue anunciada en el comunicado 13 de la SEP: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-13-se-cancelan-pagos-a-2-mil-200-comisionados-sindicales-informa-nuno-mayer>

Un inconveniente técnico de la estimación del escenario presupuestal del FONE para 2015 fue la poca información conciliada hasta la fecha, además de tomar como base los recursos ejercidos en el 2013. A las entidades que perdían con la nueva asignación como Baja California, Chiapas, Guanajuato entre otras, les fue asignado un fondo compensatorio.

Esta acción generó diversas inconformidades entre las AEL que pugnaron por un incremento de recursos. Pese a ello, Hacienda mantuvo el escenario presupuestal proyectado y les explicó que con el tiempo se irían corrigiendo los problemas técnicos de la administración. Mientras tanto, todos los pagos de la nómina estaban garantizados bajo el nuevo esquema de pagos del FONE.

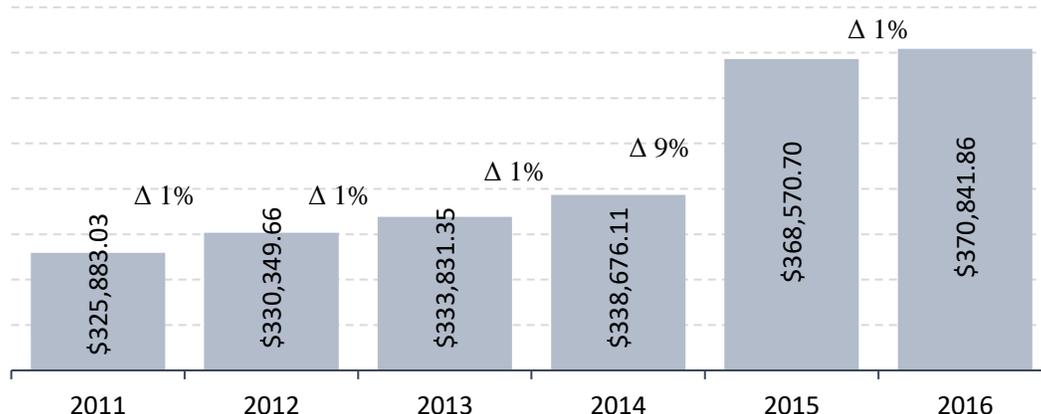
Los recursos ejercidos en el 2016 dejan ver que el fondo mantuvo una tendencia ascendente. No sólo eso, también los sobre ejercicios continuaron con el FONE: pese al incremento del 10%, el sobre ejercicio de 5.7% del FAEB en 2011, se redujo sólo 2.2 décimas en el 2016. Esto es, a pesar de haber recibido una cantidad mayor de recursos, estos no han sido suficientes para satisfacer las demandas estatales.

Gráfico 5. Presupuesto asignado al FAEB (2011-2014) y al FONE (2015-2017)
(Millones de pesos)



Nota: Pesos a 2017. **Fuente:** Elaboración del autor, con datos obtenidos del PEF 2011-2017.

**Gráfico 6. Presupuesto ejercido del FAEB (2011-2014) y al FONE (2015-2017)
(Millones de pesos)**



Nota: Pesos a 2017.

Fuente: Elaboración del autor con información de la SHCP.

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx/<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>.

**Tabla 2. Sub y sobre ejercicios del FAEB y el FONE
(Millones de pesos)**

Año	Asignado	Ejercido	Sobre ejercicio
2011	\$308,334.25	\$325,883.03	5.7%
2012	\$314,092.84	\$330,349.66	5.2%
2013	\$319,651.73	\$333,831.35	4.4%
2014	\$322,838.86	\$338,676.11	4.9%
2015	\$354,830.39	\$368,570.70	3.9%
2016	\$358,405.98	\$370,841.86	3.5%
2017	\$355,854.47	-	-

Nota: Pesos a 2017

Fuente: Elaboración del autor con información de la SHCP.

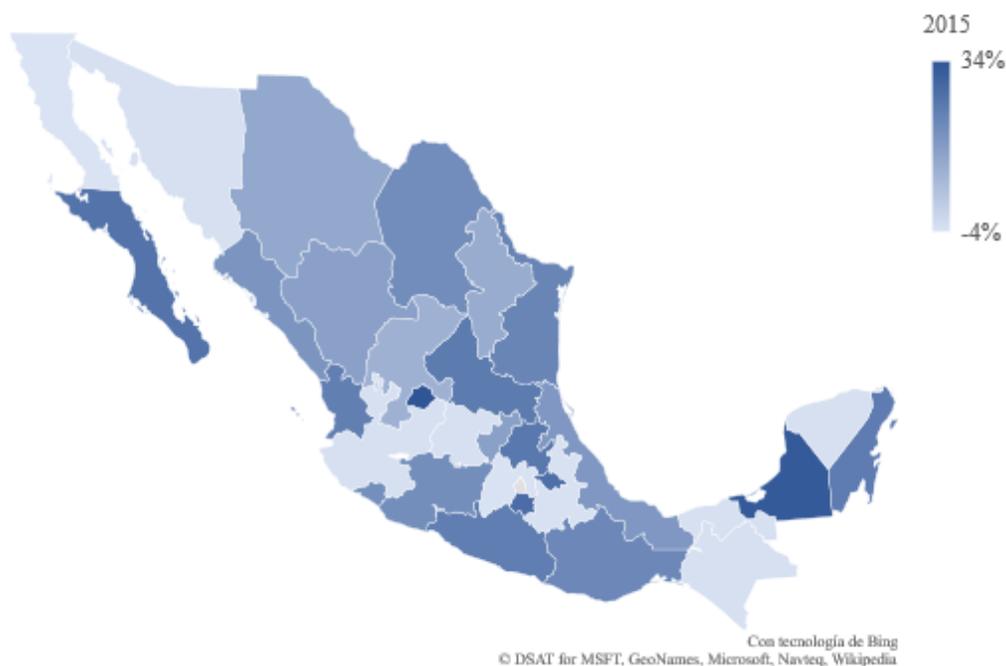
http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx/<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>.

No resulta sencillo identificar a los ganadores y perdedores en la asignación del fondo, pues haciendo una comparación con lo asignado en el 2013, tal y como se hizo en la proyección de hacienda, se observa que nadie pierde con la asignación del fondo compensatorio. Pero si la comparación del nuevo Fondo se hace respecto al último año del FAEB, es decir 2014, se observa que el incremento se repartió principalmente en 22 entidades encabezadas por Aguascalientes (34%), Campeche (32%), Morelos

(28%), Tlaxcala (27%) y Baja California Sur (26%). Mientras que los perdedores fueron encabezados por Baja California (-3.5%), Estado de México (-3.3%) y Puebla (-3%).

Por otra parte, al analizar los recursos ejercidos del fondo en 2015, respecto a los recursos del FAEB en 2014, destacan 23 entidades que aumentaron el ejercicio de sus recursos en un rango de 48% al 4%, como Baja California Sur (48%), Oaxaca (35%) y Aguascalientes (34%). Si se continúa con el análisis de los recursos ejercidos, también es posible apreciar que 10 entidades no ejercieron el total de los recursos que le fueron asignados, pese haber sido los ganadores en la nueva asignación presupuestal. **Tal es el caso de Campeche que a pesar de ser de las entidades con mayor cantidad de recursos disponibles, registró al final del período un subejercicio del 13.5%.**

Mapa 2. Entidades que incrementaron y perdieron recursos con el FONE en el 2015



Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos del PFF 2014 2015. SHCP

Con cada asignación presupuestal de los recursos del FONE, se han presentado ajustes, pero han sido poco significativos. Por ejemplo, Morelos recibió un incremento del 28% de recursos en 2015; en el siguiente año, su presupuesto disminuyó 3% y en el 2017 tuvo de nueva cuenta un recorte del 3%. Además, estos ajustes no suceden con todas las entidades: Quintana Roo, que en términos reales no ha registrado ningún ajuste, pese a tener un incremento del 23% y un sobre ejercicio de 8% en el 2015; o el caso de Oaxaca, que recibió 20% más de recursos en el 2015 y un aumento del 10% durante el 2016.

Se ha dicho que los subejercicios y sobre ejercicios dentro de las entidades no presentan ningún problema, pero los resultados anteriores, además de ser el reflejo de una débil planeación, terminan por provocar presiones en el gasto público e inercias sociales difíciles de revertir. Sin duda, detrás de los problemas

técnicos se revelan los problemas de carácter político, que surgen de las negociaciones entre Federación y estados para la conciliación de la nómina educativa¹⁵.

**Tabla 3. Sub y sobre ejercicios en la asignación del FONE durante el 2015
(Millones de pesos)**

ENT	2015 asignado	2015 ejercido	Diferencias	%
BCS	\$3,672.94	\$4,540.14	-\$867.20	23.6%
OAX	\$19,107.63	\$22,479.48	-\$3,371.86	17.6%
BC	\$9,687.18	\$11,147.52	-\$1,460.34	15.1%
SON	\$7,909.59	\$8,970.15	-\$1,060.56	13.4%
HGO	\$11,920.15	\$13,324.39	-\$1,404.24	11.8%
QRO	\$5,901.25	\$6,496.03	-\$594.79	10.1%
QROO	\$5,066.30	\$5,478.56	-\$412.27	8.1%
MICH	\$16,743.20	\$17,978.14	-\$1,234.95	7.4%
VER	\$26,282.88	\$28,199.07	-\$1,916.19	7.3%
GTO	\$14,888.86	\$15,904.86	-\$1,016.00	6.8%
CHIS	\$16,644.51	\$17,740.74	-\$1,096.22	6.6%
AGS	\$5,334.37	\$5,668.72	-\$334.35	6.3%
TAB	\$7,106.55	\$7,410.67	-\$304.12	4.3%
NL	\$13,447.79	\$13,974.49	-\$526.70	3.9%
TLAX	\$5,233.95	\$5,407.47	-\$173.52	3.3%
CHIH	\$11,292.81	\$11,638.42	-\$345.62	3.1%
MEX	\$35,803.78	\$36,682.47	-\$878.69	2.5%
PUE	\$16,189.03	\$16,583.96	-\$394.93	2.4%
SIN	\$10,042.59	\$10,287.33	-\$244.73	2.4%
JAL	\$18,343.73	\$18,612.11	-\$268.37	1.5%
TAMPS	\$12,823.35	\$12,846.91	-\$23.56	0.2%
COL	\$3,158.09	\$3,142.76	\$15.33	-0.5%
SLP	\$11,423.95	\$11,208.11	\$215.83	-1.9%
MOR	\$7,098.53	\$6,844.83	\$253.70	-3.6%
DGO	\$7,874.91	\$7,577.49	\$297.41	-3.8%
YUC	\$5,902.89	\$5,657.20	\$245.69	-4.2%
COAH	\$10,724.55	\$10,183.91	\$540.65	-5.0%
ZAC	\$6,957.83	\$6,569.24	\$388.59	-5.6%
GRO	\$17,888.39	\$16,716.35	\$1,172.04	-6.6%
NAY	\$5,478.83	\$5,073.33	\$405.50	-7.4%
CAM	\$4,879.97	\$4,225.82	\$654.15	-13.4%

Nota: Pesos constantes de 2017

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos del PFF 2014 2015 y de estadísticas oportunas de la SHCP http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx/http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp.

¹⁵ Entrevista con funcionarios de SHCP.

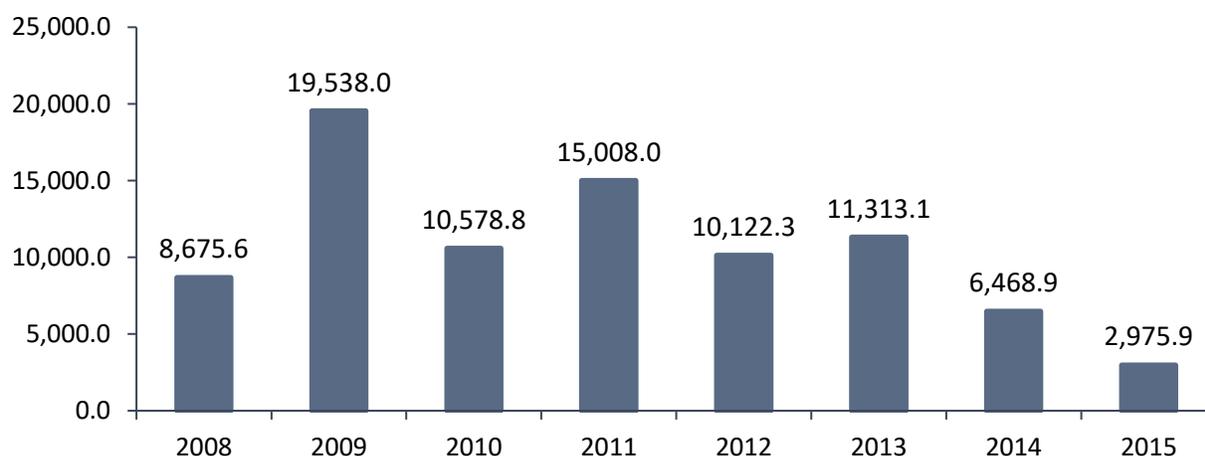
5.2 ¿MEJORES NEGOCIADORES?

Las variaciones en la asignación del presupuesto ilustran el problema político que se tejió con la centralización. Aunque en la ley se estableció que la integración de la Nómina Única sería el resultado del CEMABE y del SIGED, el primero no se pudo realizar completamente por la resistencia de miembros del sindicato y el segundo, aún en 2017 no se encuentra operando de manera integral, por lo que la conciliación se resolvió completamente en las mesas de negociación entre las autoridades educativas y hacendarias de los estados y sus contrapartes federales.

Por ejemplo, el secretario de Educación de BCS, Héctor Jiménez Márquez, destacó en una entrevista¹⁶ que en su administración se logró un ahorro de 46 mdp por transferir docentes de la nómina estatal a la nómina federal (BCSnoticias, 2016). Costo que la entidad logró transferir a la Federación, inclusive cuando esto iba en contra de los principios de la reforma.

Los resultados de la auditoría hecha al FONE en el 2015 ilustran mejor este panorama. De 2014 a 2015 las irregularidades del monto observado disminuyeron 54%, lo que podría sugerir que los mecanismos para evitar irregularidades funcionaron con la descentralización. No obstante, al mismo tiempo que se registraba esta disminución, los recursos asignados al fondo aumentaron en 10%.

Figura. 7 Monto de irregularidades detectadas por la ASF 2008-2015 (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de consulta de la auditoría. ASF.

5.3 ¿LEGALIZAR LA TRANSA?

En la revisión de los resultados de la ASF y los anexos de los acuerdos de conciliación, se identificaron 7,539 conceptos de pago, mismos que, al no ser reconocidos con el FAEB, eran motivo de denuncias en la

¹⁶ <http://www.bcsnoticias.mx/centralizacion-de-nomina-genero-ahorro-de-46-mdp-a-la-sep-de-bcs-jimenez-marquez/>

revisión del fondo, en años pasados. Esto es **clave para entender el incremento de los recursos del FONE**, que se explican en cuatro puntos:

1- Aceptación de las prestaciones diferenciadas derivadas de la doble negociación salarial

Como resultado de la doble negociación salarial, a nivel nacional se alcanzaron a registrar 5089 prestaciones para los docentes del país. La mayor parte de estas gratificaciones fueron resultado de la presión política que las secciones sindicales realizaron a las AEL y se encontraban reconocidas dentro de las administraciones estatales a través de minutas. Aunque estas no debían ser reconocidas por la Federación, al establecerse como derechos laborales y frente a un ambiente altamente politizado por el anuncio de la reforma educativa, fueron aceptadas y se incluyeron en los acuerdos de la conciliación.

2- Aceptación de plazas de docentes estatales en la nómina federal

Una de las irregularidades documentadas del FAEB es la financiación de docentes estatales con recursos federales. Las entidades argumentaron que no tenían opción pues el pagar la nómina estatal les generaba presiones en sus erarios y no siempre alcanzaban a cumplir sus compromisos. Pero también era una muestra de la resistencia de las entidades para participar en el financiamiento de los servicios educativos.

Aunque se suponía que en la conciliación sólo se reconocerían las plazas que habían sido transferidas en 1992, se terminó por *formalizar* el pago a docentes estatales, como el mencionado caso de Baja California Sur. No todas las entidades alcanzaron a realizarlo, o al menos eso se ha escuchado en declaraciones, como las del gobernador de Zacatecas, que señaló que aún se mantienen negociaciones para transferir cerca de 9, 600 maestros estatales a la nómina federal.

3- Financiamiento de pagos discrecionales a personal comisionado administrativo

El personal comisionado administrativo, es decir el personal que teniendo una plaza docente desempeña diversas funciones dentro de las dependencias de educación y no frente a grupo, es una figura creada por las AEL. Ante la falta de personal interno y el aumento de responsabilidades educativas, las autoridades estatales recurrieron a utilizar plazas docentes para funciones administrativas, terminando por convertirse en una *costumbre*¹⁷ y en una inercia del FAEB.

Aunque los recursos del FONE deben destinarse para administrar sólo las plazas docentes que atienden los servicios educativos federales , la ley resulta ambigua y sólo se limita a señalar, en el artículo 26 de la LCF¹⁸, que estos recursos deben destinarse a financiar las actividades señaladas en los artículos 13 y 16 de LGE, **lo que ha creado un ambiente propicio para que incluso los altos mandos**

¹⁷ Reunión de trabajo con SHCP/INEE.

¹⁸ La Federación apoyará a los estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente a quienes ocupan las plazas transferidas a los estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 (Art. 26 LCF).

de las dependencias educativas se financien con los recursos de este fondo, quienes a su vez han declarado que no existe problema con las plazas que se encuentran en esta situación, salvo que la proporción de plazas docentes sea mayor a la de las administrativas.

En la conciliación, **las entidades solicitaron a la SEP y a la SHCP que convirtieran las plazas de docentes que se encontraban en comisión, al perfil administrativo**. No obstante, las autoridades responsables se negaron a esta propuesta, porque eso significaría un doble gasto para la Federación y un aumento de la burocracia educativa, pues por cada plaza administrativa tendrían que crear una nueva de docente, para mantener la cobertura que requieren las escuelas. **Sí autorizaron en cambio los pagos discrecionales (bonos, estímulos y pagos compensatorios), para mejorar los salarios de los trabajadores**¹⁹.

En la primera revisión que **la ASF realizó al FONE, detectó que con recursos del fondo se estaban financiando sueldos de altos mandos, como el de secretarios de educación, subsecretarios, directivos y hasta los choferes de altos mandos**. La SEP declaró que en el transcurso del 2017 se tomaron acciones para cancelar estos pagos²⁰. Sin embargo, **las autoridades federales no comentaron que este tipo de plazas fueron aceptadas en la conciliación** y reguladas en ocho modelos.

- Se puede financiar a 23 perfiles de secretarías, como directivas, ejecutivas, bilingües, de apoyo, de directivos, entre otras.
- Son financiables siete perfiles para choferes: para el director general, chofer SPS, chófer de área, etc.
- Se aprobó pagar plazas para: capitán de barco, marinero y auxiliares marítimos.

¹⁹ Se sabe que se acordó financiar estos pagos sólo durante el 2015, pero continuaron en el 2016, lo que implicó un costo extra para el pago de la nómina. Al parecer estos pagos fueron cancelados durante el primer trimestre del 2017, lo que ha generado molestia en los trabajadores de diversas entidades. Reunión de trabajo SEP.

²⁰ Entrevista de Carlos Loret de Mola al secretario Aurelio Nuño <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-07-18/aurelio-nuno-habla-plazas-irregulares-detectadas-auditoria-sep/>.

Tabla 4. Descripción de los modelos de plaza

Modelo	Descripción del modelo	Niveles que atiende	Tipos de puestos
1	Mando administrativo	Administración	Director general Director de área Subdirector de área Jefe de departamento
2	Docente educación básica	Prescolar Primaria Secundaria Educación Agropecuaria Educación Física	Inspector de zona de enseñanza y de escuela Jefe de sector de educación Director de escuela Subdirector Jefes y maestros de taller Prefectos
3	PAAE educación básica	Administración educativa	Administrativo especializado, analista administrativo, promotor, secretarías, editor, abogado, médico, dentista cirujano, psicómetra, psicólogo, meseros, cocina, choferes, mantenimiento mecánico, electricistas, dibujante, marinero, asistente especializado de servicio naval, mensajero, auditor, columnista, fotógrafo, etc.
4	Docente educación superior	Normales	Profesor investigador de enseñanza superior, técnico docente en normal superior o básica auxiliar
5	PAAE educación superior	Administración educativa	Prefectos, bibliotecarios, analistas técnicos, contador, mensajero, archivista, secretarías, jefes de oficina, choferes, bibliotecarios
6	Personal de mando de la UPN	Administración	Jefe de unidad
7	Personal de apoyo y asistencia a la educación de la UPN	Administración educativa	Jefe de sección, clasificador de información, auxiliar administrativo, analista de sistemas administrativo, jefe de unidad de correspondencia, promotor técnico, secretarías, redactor técnico de apoyo profesional, coordinador departamental, analista especializado, contador, odontólogo especializado, guardián, intendente, personal de mantenimiento, jardinero
8	Docente de la UPN	UPN	Profesor asociado Profesor titular

Fuente: FONE: Categorías y Puestos para la Creación de Plazas.

4- Financiamiento a comisionados sindicales

A lo anterior, también debe añadirse uno de los grandes problemas detectados en el fondo: el pago a personal sindical comisionado y a los famosos “aviadores”, faltando al artículo 78 de la LGSPD.²¹

De acuerdo con los resultados de la ASF 2015, se determinaron pagos indebidos a cerca de 4,001 comisionados sindicales por un monto cercano a 600 mdp. A ello hay que añadir el pago a trabajadores no identificados en los centros de trabajo equivalentes a 380.4 millones, cifra que supera a los ahorros prometidos con la centralización. Por otra parte, la detección de estas irregularidades es contraria a las declaraciones de distintas autoridades educativas, tanto federales como estatales, de haber eliminado el pago a comisionados con los recursos del fondo.

²¹ El artículo 78 de la LGSPD establece que: “Las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del Servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión”.

6. ¿MAYOR TRANSPARENCIA?

Que en un país existan mecanismos adecuados de transparencia y se garantice el derecho al acceso de información, fortalece la relación entre gobierno y población, **construyendo lazos de confianza con las instituciones respecto al manejo del gasto y el ejercicio de la función pública (INAI, 2017)**. Pero transparencia y rendición de cuentas no son lo mismo, ya que la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener información clara y precisa sobre algo o alguien, mientras que la rendición de cuentas es un mecanismo compuesto de tres dimensiones: informativa (¿qué se hizo?), argumentativa (¿por qué se hizo?) y de sanción (posibilidad de ser sujeto de responsabilidad).

En ese sentido, uno de los objetivos que se buscó garantizar con la centralización, consistió en mejorar la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del fondo. Para lograrlo mantuvieron las disposiciones formuladas por el FAEB en su momento, además de establecer el diseño del SANE. Si bien este instrumento quedó listo para el 2015, sólo es para uso interno de la secretaría, mientras que el SIGED, hasta la fecha, no ha terminado de vincular la información de la nómina con el resto de las bases que contempla (Vázquez, 2017).

El único medio por el cual es posible obtener información del ejercicio de la nómina, es a través de los reportes trimestrales del FONE, en donde aparece desglosada por entidad, la información que se solicita reportar en el artículo 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental²², **pero estos reportes no necesariamente implican un ejercicio de rendición de cuentas.**

En ese sentido, tres intentos para transparentar y mejorar el uso de la nómina educativa consistieron en implementar un sistema informático para realizar un “pase de lista”, ideado por la misma ASF, para realizar la revisión al fondo durante 2015. El segundo fue establecer modificaciones en el SANE para bloquear pagos a comisionados y el tercero fue la realización de una auditoría coordinada directamente por SEP.

6.1 EL PASE DE LISTA

El “Pase de Lista” es una plataforma de internet creada por la ASF para verificar el personal incorporado en la nómina del FONE para auditar, 143,332 Centros de Trabajo y 2’047,289 plazas ocupadas por 1, 274, 126 personas en las 32 entidades.

El proyecto consiste en verificar las plazas a través de la plataforma y algunas visitas físicas para comprobar la veracidad de la información enviada por las entidades a la SEP, para la integración del SANE. El problema es que este sistema se ha enfrentado a las mismas limitaciones que el censo del 2013: la resistencia en entidades como Oaxaca, Michoacán y Chiapas. Esto resulta preocupante, porque debido a la enorme resistencia de estas entidades, no se puede dimensionar correctamente el problema de corrupción de la nómina.

²² http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_lgcg

6.2 EL SANE

Como resultado de la reforma fiscal, se estableció la creación del SANE, programa encargado de resguardar toda la información correspondiente al perfil del personal financiado con los recursos del fondo. Este sistema permite cancelar pagos al personal que no se encuentre entre las categorías autorizadas, como los comisionados sindicales.

Se sabe que desde el 2016, la SEP ha requerido a las entidades y a las secciones del SNTE, información de todos los comisionados sindicales que aún recibían recursos del FONE y los exhortaba a excluirlos de las bases que enviaban para pagos.

Como las entidades no cumplieron con esas disposiciones, entre el tercer y cuarto trimestre del 2016, se introdujo un nuevo mecanismo en el SANE para bloquear el pago a trabajadores asociados al SNTE al mismo tiempo que giraron oficios para solicitar el reintegro a las entidades de 177.7 millones de pesos.

Mediante la plataforma de acceso a la información, se requirieron los oficios enviados a las entidades federativas con el número de personas y el monto solicitado para reintegro. De acuerdo con la información proporcionada, los oficios enviados del tercer trimestre del 2016 al primer trimestre del 2017, ascienden a 72 mdp que se destinaron indebidamente a 2,120, pero esto sólo explica el 46.1% de los 177 millones de pesos reportados por SEP

En una solicitud de información dirigida a la SEP como a la TESOFE, para conocer el monto ya entregado por las AEL, ambas dependencias informaron carecer de atribuciones para darle seguimiento a las entidades omisas en reintegrar los importes a su cargo, y que, en todo caso, esta información debe ser solicitada a las entidades. Pero la respuesta de las entidades aún se encuentra en proceso. **En una vez, no hay evidencia que todas las autoridades estatales que incurrieron en mal uso de los recursos del FONE, hayan devuelto los recursos indebidamente ejercidos para el pago de personal no autorizado con cargo al FONE.**

6.3 AUDITORÍA REALIZADA POR SEP

Durante el 2017 la SEP anunció la implementación de una auditoría a la nómina magisterial, como parte de las medidas complementarias para afianzar la reforma y el cambio educativo. El proceso se realizaría en el primer semestre del año y que se haría, escuela por escuela, una comparación del número de maestros financiados con el FONE, frente al número de maestros realmente presentes en las escuelas, a fin de terminar con las irregularidades de la nómina.

Este ejercicio estuvo a cargo de diferentes áreas de la SEP, como la Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), la Dirección General de Planeación Programación y Estadística Educativa; la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada (DGSANEF) y la colaboración de la Unidad de Asuntos Jurídicos, el Órgano Interno de Control en la SEP, así como de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente.

Con base en la información que se obtuvo por transparencia, **la auditoría resultó ser, en dicho de la SEP, un ejercicio estadístico que comparó la información del SANE contra la estadística 911**, con el objetivo de: *“identificar potenciales recursos (personas – plazas) que pudieran estar disponibles para cubrir las necesidades que se derivan de las nuevas figuras integradas en las estructuras ocupacionales y atendiendo las prioridades de la estrategia de la Escuela al Centro”* (SEP, 2017). Una vez localizadas las discrepancias, se mandaba la información a las AEL, para que rindiera una explicación.

Los resultados de dicho ejercicio arrojaron la detección de 44,076 plazas irregulares con un valor estimado de 5 mil mdp anualizados, mediante la identificación de 14,900 plazas de maestros en funciones administrativas; 17,262 plazas que tenían alguna licencia o comisión con goce de sueldo; 1,361 plazas de maestros dados de baja del sistema pero que por algún motivo seguían teniendo y cobrando esa plaza, y 10, 553 plazas no localizadas.

El entonces secretario de Educación aseguró que “la mayoría de estas plazas, estaban de regreso en las escuelas, y que al resto se les daría tres meses para aclarar su situación”. Hasta la fecha no se ha dado información de las medidas tomadas respecto a estas plazas irregulares, ni siquiera en sus comparecencias ante las comisiones de Educación del Congreso.

6.4 INFORMES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL EJERCICIO DEL FONDO (CÁMARA DE DIPUTADOS, SFP, SHCP)

Como se ha mencionado, la creación del FONE sobre las estructuras del FAEB requirió modificaciones constitucionales y legales, como las del artículo 73, cuyo objetivo principal fue dotar de mecanismos sólidos para favorecer la rendición de cuentas. No obstante, los señores legisladores no fueron suficientemente claros con las responsabilidades que les corresponden a los sujetos obligados en el manejo del fondo.

Lo anterior se menciona desde el 2009, como parte de las medidas para mejorar el ejercicio del FAEB, se adicionó en el artículo noveno del PEF, que la dependencia, en caso de detectar anomalías en la información enviada por las entidades, como: plazas con doble asignación salarial no compatibles, remuneraciones superiores a las de los tabuladores de las entidades o cualquier otra irregularidad que tuviera que ser corregida, debía enviar un reporte a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año y, en el segundo, notificar las acciones tomadas para corregirlas. Además, como estos informes incluían actos de corrupción, también tenían que ser entregados a la SHCP y a la SFP.

Esta disposición para fomentar la rendición de cuentas se mantuvo en el PEF hasta 2012, cuando se creó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), donde se inscribiría como el artículo 73. No obstante, resultado de la conciliación de la nómina y del funcionamiento del FONE, se comenzó a omitir la generación de estos informes y de reportar las anomalías detectadas. Peor aún, a las autoridades se les olvidó facultar a la recién creada Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada (DGSANEF) de atribuciones para generar estos informes.

Por medio de solicitudes de acceso a la información, se les solicitó a todas las dependencias ya mencionadas, el acceso a los informes de irregularidades que se detectaron en el uso de los recursos del

FAEB durante 2013 y 2014 y en el uso de los recursos del FONE durante 2015 y 2016. Como todas las dependencias involucradas negaron tener facultades para responder a la solicitud, el pleno del INAI debió aclararles que, de acuerdo con lo establecido en la ley, no existía norma que los eximiera de la facultad de generar y recibir informes donde se señalaran las irregularidades que las entidades cometieran con el FONE. Por otra parte, en vista de que la información de anomalías era negada, al finalizar todo el proceso de la solicitud se obtuvo, por medio del INAI, la declaratoria de inexistencia de la información por parte de los órganos de transparencia de las dependencias citadas.

Esta respuesta implica una contradicción, pues **si bien las declaraciones oficiales de la SEP se mantuvieron durante casi dos años señalando problemas en el manejo de la nómina, que estos informes no se realizaran sólo deja en claro una serie de omisiones, justificadas en una aparente ambigüedad de la ley para establecer facultades. Más grave aún, a pesar de que los informes sí se elaboraron hasta antes de la administración actual, no fue un instrumento decisivo para la regularización de la nómina porque la ley no esclarece los procesos de sanción a las autoridades.**

Aunque los procesos implementados para regular el funcionamiento de la nómina resultan trascendentales e inéditos, aparecen como una verdad a medias: a la ciudadanía se le informa qué se quiere hacer y los medios para efectuarlo, pero no las consecuencias de esos hechos. **El Pase de Lista demostró severas irregularidades, lo mismo que la auditoría hecha por SEP, pero persisten numerosas preguntas, por ejemplo: ¿qué acciones se tomaron después de cancelar el pago de los comisionados sindicales?** Es sabido, también, que se canceló el pago a personal irregular mediante el SANE y se pidió a las entidades el reintegro de ese dinero, ¿por qué casi dos años después de la creación del FONE? **¿Cuánto se ha recuperado de todo el dinero que no se aplicó?** Al menos con el FAEB se enviaron informes con irregularidades a la Cámara de Diputados, SHCP y SFP, ¿pero existió alguna sanción? Hasta la fecha siguen en trámite diversos recursos de revisión para obtener información al respecto.

En conclusión, la creación del FONE supuso el fin de las irregularidades del FAEB, al generar un escenario de mayor transparencia y rendición de cuentas que permitiera a todos los involucrados saber el destino de los recursos que la Federación transfiere quincena tras quincena. Sin embargo, a pesar de lo significativo de las medidas ideadas por las autoridades, estas no han sido suficientes para evitar el desvío de recursos, ni han permitido dar cuenta de lo recuperado o de las medidas tomadas en contra de las personas que han cometido abusos con los recursos.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La estrategia de descentralización de 1992, presentada como la panacea de los problemas educativos, trajo más perjuicios que beneficios, y no porque la delimitación de facultades de los diferentes órdenes de gobierno sea negativa, sino porque la implementación incompleta de la reforma fracturó la autoridad gubernamental, pero no la estructura sindical, cuyos líderes aprovecharon rápidamente estos vacíos para anteponer sus intereses económicos sobre el derecho a la educación.

La falta de contrapesos a la fuerza magisterial más la discrecionalidad dominante en el manejo de los recursos, hicieron del FAEB el fondo ideal para financiar los intereses particulares de gobernadores, AEL y sindicatos, ocasionando problemas estructurales en las finanzas estatales y en los objetivos educativos perseguidos.

Aún sin lograr recuperar los recursos dilapidados del FAEB denunciados por la ASF, las autoridades federales determinaron que lo más conveniente para recuperar la rectoría del Estado sobre la educación era retomar el control de los recursos transferidos, por lo que el FONE aparece como una puerta falsa para resolver el costoso y constante abuso de los recursos destinados a educación.

No se puede negar que la reestructuración del fondo era un tema pendiente desde hacía varios años, pero la recentralización no logró resolver las debilidades estructurales del FAEB, al evitar incluir criterios de carácter educativo para considerar la asignación de los recursos, como un indicador de calidad o el peso efectivo del sistema estatal y federal. Por otra parte, como resultado de problemas de carácter técnico y político, el proyecto terminó por costarle 9% más de recursos a la Federación, al legalizar lo que con el FAEB era ilegal.

A tres años de la centralización, se rescata el manejo de la nómina de forma más ordenada con la implementación de un sistema nacional para administrarla, lo cual permite pagos puntuales a los docentes al eliminar los mecanismos coercitivos que el sindicato o las autoridades ejercían sobre los pagos. Por otra parte, existe la certeza de que el pago de impuestos y aportaciones de seguridad social son retenidos y depositados en las cuentas correspondientes.

Al ser las mismas autoridades federales las encargadas de la negociación salarial con el sindicato, se cierra la puerta para las dobles negociaciones imperantes con el FAEB, pero aún hay incertidumbre sobre cómo se resolverán las diferencias salariales y de prestaciones para la integración de un solo tabulador salarial. Si este no se maneja de manera adecuada, dejará la puerta abierta para que el sindicato presione para homologar, pero sobre las prestaciones más altas.

Es importante destacar la cancelación de pagos a comisionados sindicales y demás irregularidades del fondo. Pero no se justifica que las medidas se hayan tomado dos años después de la creación del FONE, cuando estos pagos son considerados ilegales desde hace varios años. Su pago no puede deberse más que a errores, omisiones y concesiones al momento de la conciliación. **Por otra parte, el hecho de que la nómina federalizada sea la única sujeta a las reglas de transparencia, mientras que la estatal depende de las entidades, no deja claro si los comisionados sindicales fueron depurados de la nómina, relocalizados en otros centros de trabajo bajo lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente o si fueron absorbidos por la nómina estatal.**

El ordenamiento de la nómina financiada con el FONE ha sido lento y costoso, hasta la fecha es posible observar parte de las inercias heredadas del FAEB. Si bien se han logrado avances, aún queda mucho por hacer para resolverlas y las medidas para corregir las omisiones y concesiones asumidas en la conciliación no han sido suficientes para terminar con la opacidad y la impunidad predominante en el manejo de los recursos. Continúa pendiente:

- **Incluir en la fórmula de distribución criterios que contextualicen el panorama educativo** (calidad educativa e inclusión), el peso efectivo y la participación de las entidades en el gasto educativo, así como los costos de las irregularidades detectadas en los ejercicios anteriores.
- **Mayor atención al avance de las denuncias y recuperaciones** de los montos observados por la ASF en el FAEB y el FONE, a fin de resarcir los daños y lograr una verdadera reestructuración del gasto educativo, para poderlo enfocar en áreas prioritarias.
- **Discutir la pertinencia del financiamiento de las categorías que se aceptaron financiar con el fondo**, como la del personal administrativo.
- Contemplar **mecanismos que lleven a las entidades federativas a reportar el ejercicio de los recursos estatales en materia educativa**, con las mismas características que a nivel nacional, a fin de evitar el traslado de los comisionados a los recursos educativos estatales.
- Esclarecer la normativa vigente del artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para recuperar la realización de los informes semestrales de las irregularidades detectadas en el FONE.
- **Implementar las sanciones** que deriven de las irregularidades cometidas con los recursos del fondo, además de darle seguimiento a la recuperación de los montos que se desvían.
- **Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas:** El SANE, al tener concentrada la información de la nómina educativa, se presenta como el mejor instrumento para supervisar la implementación de los recursos, pero su operación no puede estar completa si el SIGED aún no está operando, por problemas de carácter técnico y presupuestal. **Es decisivo que el SIGED quede listo**
- **Incluir en los reportes del FONE las irregularidades detectadas en la nómina**, así como las medidas para resarcir los daños y el seguimiento que se les hace.

La aparente inequidad con la que se han manejado las sanciones contra los gobiernos estatales por el mal manejo de los recursos genera el ambiente propicio para que la corrupción se desarrolle, erosionando cualquier propósito para mejorar la educación en el país. Resulta fundamental precisar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno en el sector educativo (Fernández, 2012a), a fin de garantizar una mayor coordinación entre el gasto educativo, así como mejorar la transparencia de ellos, para terminar con la opacidad de una vez por todas. **Al mejorar la forma del gasto educativo, se logran mayores recursos para alcanzar una educación pertinente, equitativa y de calidad, que brinde mejores oportunidades de desarrollo a los jóvenes y niños de este país.**

8. BIBLIOGRAFÍA

- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa*. México: CIDE, COLMEX.
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2008). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/Auditorias.htm>.
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2010). *Evaluación de la política educativa en México*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0395_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2012). *Informe de auditoría a los Recursos Federales Transferidos a través de Subsidios para Centros de Educación, Veracruz*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0731_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2015). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Obligaciones Contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Educación Pública Relacionadas con el Fondo de Aportaciones de la Nómina Educativa y el Gasto Operativo*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0612_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2016). *Auditoría de financiera y de cumplimiento: Secretaría de Educación Pública. FONE 2015*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0173_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017). *Sistema Público de Consultas de Auditoría. Auditorías FONE (2008-2015) consulta realizada en* <http://www.asfdatos.gob.mx/>
- BCSnoticias. (30 de mayo de 2016). *Centralización de nómina, generó ahorro de 46 mdp a la SEP de BCS*. BCS noticias. Recuperado de <http://www.bcsnoticias.mx/centralizacion-de-nomina-genero-ahorro-de-46-mdp-a-la-sep-de-bcs-jimenez-marquez/>
- Cámara de Diputados, (2008). *Informe de auditoría externa al fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB)*. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/206337/504077/file/FAEB.pdf
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas [CEFP]. (2015). *Análisis del PEF- Gasto Federalizado*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas [CEFP]. (2018). *Análisis del PEF- Gasto Federalizado 2018*. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0252017.pdf>
- Colmenares, D. (05 de 02 de 2016). *Cerca del fin de los comisionados pagados con dinero público*. Eje Central. Recuperado de <http://www.ejecentral.com.mx/cerca-del-fin-de-los-comisionados-pagados-con-dinero-publico/>

- Colmenares, D. (20 de octubre de 2017) Se abate pago a comisionados, a lo que sigue. El financiero. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/se-abate-pago-a-comisionados-a-lo-que-sigue>
- Covarrubias, M. O. (2000). Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional. Ciudad de México: Géminis editores e impresores.
- Covarrubias, M. O. (2008). Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional. México: INAP.
- Echenique, V. L., & Muñoz, A. A. (2013). Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y. Espacios Públicos, vol. 16, núm. 36, enero-abril, 2013, 77-92.
- Del Valle, S. (11 de abril 2017). Acusa ONG burla con comisionados. Reforma. Recuperado de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1088227&md5=3e5d456ed19bfdab611036a09ae7ab7e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Del Valle, S. (11 de mayo de 2014). Agandalla el SNTE plazas de maestros. Reforma. Recuperado de <http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=228875&md5=42071aaa8448a4925de9a9aaf36eb13e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Fernández, M. A. (2012). The decentralization of education in Mexico [La descentralización de la educación en México]. San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD.
- Fernández, M. A. (2012). La economía política del gasto educativo. En (Mal) gasto: estado de la educación en México. México: Mexicanos Primero.
- Fernández, M. A. (28 de octubre de 2013). Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial. Animal Político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2013/10/28/claroscuros-de-la-centralizacion-de-la-nomina-magisterial/>
- Gómez, N. y Barrera J. (15 de enero de 2016). Se quita pago a comisionados sindicales. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/01/15/sep-quita-pago-comisionados-sindicales>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2017). Panorama educativo de México 2016. Ciudad de México: INEE.
- Loret, C. (17 de septiembre de 2014). Entrevista a Luis Videgaray, secretario de Hacienda y Crédito Público. Realizada por C. Loret. Noticieros televisa. Videgaray: En 2015 ya no habrá gasolinazos [Transmisión televisiva]. Ciudad de México: Televisa. Recuperado de <http://noticieros.televisa.com/programas-primero-noticias/1409/videgaray-2015-ya-no-habra-gasolinazos/>
- Loret, C. (18 de julio de 2017). Entrevista realizada a Aurelio Nuño, titular de la Secretaría de Educación Pública. Realizada por C. Loret. Noticieros televisa. Aurelio nuño habla de las plazas irregulares detectadas por la auditoría realizada por SEP [Transmisión televisiva]. Ciudad de México: Televisa. Recuperado de <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-07-18/aurelio-nuno-habla-plazas-irregulares-detectadas-auditoria-sep/>
- México Evalúa. (2013). Saldo de la Reforma Educativa: Avances, desafíos y deudas pendientes. Ciudad de México: México Evalúa.

- México Evalúa. (2014). Censo educativo: Radiografía del dispendio presupuestal. Ciudad de México: México Evalúa.
- Fierro, C.; Tapia G y Rojo F. (2010). Descentralización educativa en México, un recuento analítico. México: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>
- Ochoa. R. (1 de marzo de 2016). Secretaria de educación tiene chofer con sueldazo. El horizonte: Monterrey. Recuperado de <http://www.elhorizonte.mx/seccion/secretaria-de-educacion-tiene-chofer-con-sueldazo/1696873>
- Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. Revista de investigación educativa.
- Ornelas, C. (2008). Política, Poder y Pupitres: Crítica al Nuevo Federalismo Educativo. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2012). Educación, Colonización y Rebeldía: La Herencia del Pacto Calderón-Gordillo. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Roldán, N. (19 de 02 de 2015). Más de 11 mil mdp, 'borrados' de la educación básica y normal por desvíos. Animal político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2015/02/faeb/>
- Roldán, N. (2017). Consejo que atiende a escuelas marginadas concentra apoyos en Edomex justo en año electoral. Animal político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/03/conafe-apoyos-edomex/>
- Redacción. (28 de 10 de 2013). FONE no abona en nada a cambiar las reglas de cómo se está financiando la educación en nuestro país. Senadores del PRD. Recuperado de <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=11779>.
- Rosas. T. (29 de abril de 2015). Centralizar nómina magisterial dará ahorros. El economista. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Centralizar-nomina-magisterial-dara-ahorro-20150429-0043.html>
- Sánchez, T. (9 de mayo de 2017). Aguascalientes libre de comisionados en el SNTE. Recuperado de <http://alchileaguascalientes.com/~alchilea/?p=68482>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2008). Variables de cálculo, procedimiento y distribución del Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB). México: SEP. Recuperado de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/220/2/images/formula_FAEB.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. Acuerdo 482 SEP. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a482.pdf>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. Portal del FONE: Artículo 73. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental_
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2001 1-2017). Estadísticas Oportunas. Coordinación con entidades federativas: Consultado en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2017). Resultados de Cuenta Pública 2011-2017. Recuperado de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>
- Trujillo, J. (2017). Los desequilibrios e inequidades legislativas del FONE 2015-2017. Un fondo federal que continúa afectando a los erarios estatales, con graves tendencias de impacto a 2024 y 2030. Ciudad de México. Centro de Estudios de Finanzas Públicas.
- UNESCO. (2016). Recomendaciones de políticas educativas en América Latina, con base al TERCE. Chile: OREALC/UNESCO
- Vázquez, M. (2017). Diagnóstico de los avances y rezagos del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.
- Zorrilla, F. M. (2002). Diez años después del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. Revista Electrónica de Investigación Educativa. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/155/15504206.pdf>



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ