



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO.

---

---



Facultad de Estudios Superiores Aragón.  
Carrera de Economía.

“Estudio de los mecanismos del financiamiento de la educación pública básica y normal: desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) a la constitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), y su reciente sustitución por el Fondo de Aportaciones de Nomina Educativa y Gasto Operativo (FONE).”

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**Licenciado en Economía**

Presenta:

**Sergio Octavio Juárez Rodríguez**

Director de Tesis.

**Mtro. Raúl Ignacio Morales Chávez.**

Nezahualcóyotl, Estado de México

marzo 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Índice

Introducción .....	2
Capítulo I. Federalismo y descentralización.....	4
1.1 Teoría del federalismo .....	4
1.2 Modelos de federalismo .....	7
1.3 Teoría de la descentralización.....	11
Capítulo II. Antecedentes de la descentralización .....	12
2.1 El financiamiento de la educación antes de la descentralización de 1992 .....	12
2.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica .....	22
Capítulo III. La creación del FAEB y la descentralización educativa.....	26
3.1 Desarrollo de la ‘descentralización’ educativa y el establecimiento del Ramo 33.....	26
3.2 Reforma de 2007 sobre la fórmula de distribución del FAEB y sus resultados.....	30
3.3 Los alcances de la descentralización .....	33
3.4 Las desventajas y los obstáculos de la descentralización .....	36
3.5 La situación actual del financiamiento educativo.....	45
Capítulo IV. Recentralización del financiamiento educativo, perspectivas de la reforma.....	47
4.1 La sustitución del FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.....	47
4.2 Lineamientos de la Ley de Coordinación Fiscal relativos al FONE .....	50
4.3 Lineamientos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental relativos al FONE.....	57
4.4 Mecanismos definidos por la SHCP y la SEP para la conciliación de la nómina educativa con los estados.....	59
4.5 Mecanismos definidos por la SHCP para realizar los pagos a través de la TESOFE.....	61
4.6 Ventajas de la centralización.....	63
4.7 Desventajas de la centralización .....	66
4.8 Perspectivas del ejercicio centralizado del gasto.....	70
Capítulo V. Conclusiones.....	75
Bibliografía.....	81
Anexos.....	86

## Introducción

Los costos de la educación pública en nuestro país implican el principal rubro de gasto tanto para la administración pública federal como para los gobiernos de las entidades federativas. Para las entidades federativas el gasto educativo representa entre el 30% y el 50% de su presupuesto por ejercicio fiscal. Para el gobierno federal el gasto educativo representa más del 30% del gasto total federalizado.<sup>1</sup>

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en los albores de la década de los veinte, pasando por la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con sus respectivos convenios y hasta las reformas que institucionalizaron la desconcentración de servicios educativos con la creación de los fondos federales transferidos, los criterios de distribución de los fondos y el nivel de aportaciones entre ámbitos de gobierno, han sido puntos de una discusión permanente.

Puesto que el ejercicio del gasto público educativo a través del tiempo ha experimentado cambios cualitativos y cuantitativos de acuerdo a las necesidades y a los obstáculos presentados en su distribución, se justifica sobre este tema, la realización de una tesis de licenciatura, con el propósito de analizar el desarrollo de los diferentes mecanismos por los cuales la federación ha distribuido las aportaciones económicas para realizar el ejercicio de la función educativa, así como las recientes reformas y cambios, para determinar los alcances, ventajas, obstáculos en cada sistema de distribución, así como las áreas de oportunidad de cada uno de ellos.

En base a lo anterior el objetivo que se propone este trabajo, es el de conocer cómo se realizó la asignación del gasto federal en educación básica antes de la descentralización de 1992; después de 1992 con la creación del ramo 33; en 2008 a través de la fórmula del FAEB de segunda generación (2007); y como se realizará con la creación del nuevo Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Como objetivos particulares este trabajo tiene el propósito de examinar las problemáticas de la distribución del FAEB de segunda generación entre las entidades federativas, para entender los argumentos que justificaron la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

Otro de estos objetivos es plantear el funcionamiento del nuevo esquema de financiamiento, con sus posibles alcances, ventajas y problemáticas.

En el Capítulo I. Federalismo y Descentralización, se fundamentan las bases teóricas para entender a lo que se le denominó “la descentralización del sistema educativo”. Para ello se presentan las diferencias conceptuales entre federalismo y descentralización y sus respectivas características. A través de esta diferenciación se intenta reconocer el proceso al que realmente se adhirió la transferencia de la administración de los servicios educativos federales a los estados.

El Capítulo II. Antecedentes de la descentralización, contiene una breve exposición sobre los lineamientos para el desempeño y el financiamiento de los servicios educativos por parte

---

<sup>1</sup> SHCP. Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.

del Estado, desde la Constitución de 1824, pasando por la creación de la SEP en 1921, hasta la ‘descentralización’ de 1992 ratificada con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. También se mencionan las principales disposiciones de este acuerdo y algunos de los cambios que se presentaron con la transferencia de edificios escolares, edificios administrativos, alumnos y plazas de maestros federales.

El Capítulo III. La creación del FAEB y la descentralización educativa, detalla la creación del ramo 33 y del FAEB en 1998, hasta la implementación en 2008 de la fórmula para su distribución. A partir de esto se comparan los resultados de la distribución del FAEB de primera generación (1998-2007), con los del FAEB de segunda generación (2008-2014), para determinar sus alcances, obstáculos y desventajas. Con esto se muestra la situación en que prevalecía el financiamiento educativo antes de la sustitución del FAEB por el FONE.

El Capítulo IV. Recentralización del financiamiento educativo, prospectivas de la reforma, refiere los argumentos que justificaron la sustitución del FAEB por el FONE y con ello la recentralización de la nómina educativa. También en este capítulo se encuentran las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente, en los lineamientos referentes al funcionamiento del FONE. En los tres últimos apartados de este capítulo se presentan las ventajas y desventajas de la centralización de la nómina educativa, así como las prospectivas en el ejercicio de la re-centralización de la misma. Por último, en el Capítulo V. se presentan las conclusiones en base a los principales resultados de este trabajo.

Se plantea como hipótesis, que debido al predominio de un federalismo incompleto, o “federalismo centralista”<sup>2</sup>, como lo define Gutiérrez Lara, que consiste en la descentralización del gasto federal concebido, planeado y controlado por el centro, que no fortalece la división de facultades y responsabilidades entre órdenes de gobierno; es que se fundamenta en 2013 una reforma dirigida de nuevo hacia el financiamiento centralizado, afirmando que el financiamiento federalizado solo resultó en desequilibrios e inconsistencias, que no propiciaron la eficiencia ni la transparencia en el gasto.

Este trabajo utiliza el método analítico al identificar cada uno de los componentes del financiamiento educativo, así como los medios para ejercerlo. De esta manera también se reconocen las problemáticas, ventajas y desventajas de cada uno de los factores que lo integran. De esta manera se analizan el sistema centralizado y el federalizado para identificar cuáles son las medidas que se necesitan ajustar para mejorar la distribución del financiamiento educativo.

Dentro de este método se utilizan los enfoques objetivo e histórico, al utilizar las referencias de información histórica y estadística real sobre la distribución y el desempeño del financiamiento educativo, con la finalidad de tener una perspectiva histórica del sostenimiento de los servicios educativos por parte del Estado.

---

<sup>2</sup> Gutiérrez Lara Aníbal, *El estado de las aportaciones federales. La situación del Ramo Presupuestal 33*; en “Economía Informa”, UNAM, Facultad de Economía, Número 326, mayo 2004, pág. 57.

# Capítulo I. Federalismo y descentralización.

## 1.1 Teoría del federalismo

Es conveniente mencionar la diferencia entre el concepto de federalismo y el de descentralización, siendo el federalismo un modo de organización política (sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades, de acuerdo con el cual los gobiernos federal y estatal se encuentran, cada uno dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes<sup>3</sup>); en tanto que el de descentralización se refiere a la característica de ese sistema por la que se distribuye el poder entre los estados constituyentes establecidos en el convenio federal, con el objetivo de eliminar o reducir el exceso de concentración, a través de la dispersión de funciones del centro hacia los estados, imposibilitando privar a alguno de ellos del derecho de participar de su ejercicio, sin el conocimiento de ambos (centro y estados).

En los sistemas federales los estados pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía en las esferas en las que les autoriza a hacerlo la Constitución.

El federalismo se ubica en un punto intermedio de los sistemas políticos, en los que en un extremo se encuentra el sistema unitario, en el que todo el poder de toma de decisiones radica en el gobierno nacional y las unidades subnacionales no existen o existen solo para llevar a cabo las directrices del gobierno nacional; en el otro extremo está el sistema en el que no existe un gobierno nacional y las subunidades son países independientes, denominada confederación.<sup>4</sup>

El federalismo es el modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global permitiendo al mismo tiempo que cada unidad mantenga su integridad política fundamental.<sup>5</sup> Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, en que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de decisiones.

El federalismo se concibe como un medio para unir a un pueblo ya ligado por vínculos de nacionalidad, mediante la distribución del poder político entre las unidades constitutivas de una nación; puede surgir a partir de asociaciones libres entre estados independientes o bien, a partir de la subdivisión de una nación unificada cuya libertad de acción se ve limitada.

El federalismo<sup>6</sup> es una institución política y jurídica, que en el ámbito del Estado es una de las formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno. En el federalismo se comparte la soberanía y existe unidad nacional a través de la integración de los diversos gobiernos locales, es una forma de conjugar la diversidad cultural, histórica y geográfica de un país.

---

<sup>3</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Federalismo Fiscal. Principios y Teoría*, México, 1996, 2ª. Ed., pp. 27-40.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>5</sup> Ayala Espino, José, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, México, 2000, Ed. Diana., p. 296.

<sup>6</sup> Colmenares Páramo, David, *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, en: "Revista de Comercio Exterior, México, 1999, vol. 49, núm. 5", p. 30.

Un régimen federal se caracteriza por los siguientes elementos:<sup>7</sup>

- División territorial: Cada orden de gobierno mantiene su soberanía,<sup>8</sup> preservando su derecho a separarse de la federación.
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones, se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
- Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- Los estados tienen competencias exclusivas que no están sometidas al control del orden central; esto es, cada orden conserva su autonomía,<sup>9</sup> en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

El federalismo es importante porque logra un equilibrio entre el gobierno central y el gobierno local, sin menoscabo de la autonomía de estos últimos. Para ello, es necesario que exista armonía y/o consensos en cada nivel de gobierno y que mediante acuerdos se efectúe un adecuado reparto nacional de competencias.

En la teoría se señalan también beneficios y costos del federalismo, (Cuadro No. 1) entre las ventajas se encuentra la flexibilidad para permitir variaciones en las políticas, para responder a los cambios de los deseos o problemas locales; los diferentes estados pueden confeccionar sus respectivas políticas para corresponderlas a la opinión estatal.

La prevención del abuso de poder, toda vez que no es deseable que ningún grupo en lo particular sea capaz de obtener el control del gobierno sobre los derechos de los otros; se crea un sistema de contrapesos de poder, en el cual cada grupo es contenido por la oposición de otros grupos.

Cuadro No. 1

Beneficios y Costos de un Sistema Federal

<p>Beneficios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Flexibilidad</li> <li>-Prevención del abuso del poder</li> <li>-Estímulo a la innovación</li> <li>-Competencia:</li> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Capacidad de respuesta</li> <li>-Eficiencia</li> </ul> <li>-Administración</li> <li>-Manejo del conflicto</li> <li>-Fomento de la participación</li> <li>-Estímulo a la autosuficiencia</li> <li>-Fortaleza militar y diplomática</li> <li>-Beneficios económicos.</li> </ul>	<p>Costos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Desatención de externalidades</li> <li>-Problemas de coordinación</li> <li>-Ausencia de respuesta</li> <li>-Tendencias localistas</li> <li>-Desigualdad</li> <li>-Predisposición</li> <li>-Pérdida de responsabilidad</li> <li>-Evasión de responsabilidad</li> </ul>
<p>Fuente: INDETEC. Federalismo Fiscal. Principios y Teoría, Segunda Edición, 1996, págs. 27-40</p>	

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>8</sup> La soberanía es el reclamo de ser la última autoridad, no sujeta a ningún poder, en el cumplimiento y vigilancia de las leyes. En la política internacional, la soberanía es el reclamo de un Estado individual para autogobernarse y ser respetado por otros estados. (Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.*, p. 131.)

<sup>9</sup> La autonomía gubernamental se refiere a la mayor o menor capacidad de autogobierno de un régimen político. Esta noción se puede aplicar a distintas áreas del gobierno, por ejemplo, la autonomía del Legislativo con respecto al Ejecutivo, la autonomía de las empresas públicas respecto de las autoridades hacendarias, la autonomía de los gobiernos locales respecto al gobierno federal. (Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.*, p. 116.)

El estímulo a la innovación se refiere a que con una multiplicidad de gobiernos subnacionales, existen muchos campos en donde probar nuevas políticas, si falla el resultado esperado de una política hará menos daño si se prueba en unas cuantas localidades a nivel nacional.

Los beneficios de competencia entre los niveles de gobierno general significan que los ciudadanos de las diferentes jurisdicciones pueden comparar los servicios que reciben y los costos que pagan, la población que no está satisfecha con el desempeño de un nivel de gobierno pueden acudir a otro nivel.

Respecto a la administración, se señala que por medio de la fragmentación de la carga de la administración entre varias unidades de gobierno, el federalismo impide que ninguna de ellas se vea agobiada por la inmensidad de la tarea.

El federalismo se reconoce por su capacidad para auxiliar a los sistemas políticos para hacer frente a conflictos, permitiendo a los estados y municipalidades tener diferentes políticas, con la consecuencia de que no tienen que enfrascarse en un combate político entre sí. Se fomenta la participación, a través de las elecciones, consultas públicas y referendas, se ayuda a abrir el sistema para el involucramiento ciudadano; además, puede establecerse un contacto directo con los numerosos funcionarios.

Asimismo, un sistema federal promueve el sentido de autodependencia, los ciudadanos al nivel estatal y municipal, con gobiernos organizados preparados para asistirlos, se encuentran incentivados a movilizarse para enfrentar directamente sus propios problemas. Por otra parte, se produce una mayor fortaleza militar y diplomática que la que se daría si las subunidades funcionaran como naciones independientes.

Finalmente, se refieren beneficios económicos, en virtud de que se facilita el libre comercio y el crecimiento económico; se elimina la problemática de movilización de bienes, recursos y personas sobre una gran área, fomentando el crecimiento económico y la competencia.

Por lo que respecta a los costos, se ubica la desatención de externalidades, las cuales surgen de la toma de decisiones de política que pueden afectar a la población que vive en otra jurisdicción pero que no tiene parte en la decisión tomada. Existen externalidades negativas como la contaminación ambiental y externalidades positivas como el aire limpio; ante el surgimiento de externalidades negativas, el federalismo propicia que la población de una comunidad ignore el daño que provoca en otras, debido a que la población no está representada en el proceso de toma de decisiones de la primera comunidad; en el caso de externalidades positivas, el federalismo puede conducir a la subproducción de cosas deseables, en virtud de que algunos de sus beneficios fluyen hacia los de afuera, quienes no pagan por los mismos.

Se presentan también problemas de coordinación, las múltiples unidades de gobierno en ocasiones se encaminan a trabajar en propósitos encontrados y la duplicación del esfuerzo es inevitable. El federalismo conlleva el riesgo de la falta de capacidad de respuesta, en virtud de la dispersión del poder entre tantas unidades de gobierno; la multiplicidad de los centros de decisión crea un enorme potencial de demora y obstrucción.



Se señala que el federalismo es un sistema político inclinado a favor de intereses localistas a expensas de los intereses nacionales; y que puede producir desigualdades en los servicios y aún en la protección de los derechos básicos, el gasto público en un sistema federal puede variar considerablemente de estado a estado y también de municipio a municipio.

Otros factores negativos del federalismo se refieren a la propensión sistemática a favorecer a aquel segmento próspero de la población; los funcionarios estatales y municipales habrán de preocuparse siempre por la posibilidad de perder empleos, inversión y contribuyentes relativamente prósperos a favor de otras jurisdicciones, en virtud de que esas pérdidas erosionan la base tributaria. Estos mismos funcionarios con frecuencia destinan esfuerzos para atraer nueva riqueza, a fin de incrementar la base fiscal; los funcionarios a nivel subnacional tienen más que ganar siendo más sensibles a los deseos de la población relativamente próspera que a los deseos de la población pobre.

Se habla de pérdida de responsabilidad por la complejidad del gobierno que en un sistema federal crea problemas para los ciudadanos que desean mantener a los funcionarios públicos sujetos a responsabilidad por sus acciones; cuando las responsabilidades por los programas están compartidas entre los gobierno nacional, estatal y municipales, los ciudadanos tendrán dificultades en decidir quién merece la culpa o el crédito por el desempeño de determinados programas o del sistema como un todo.

Por último, se ubica como un factor desfavorable la evasión de la responsabilidad, refiere que el federalismo crea oportunidades de evadir la responsabilidad para enfrentar asuntos controvertidos; la administración federal puede concluir en un informe sobre la crisis de la educación, que la solución está en manos de los estados; la administración estatal puede replicar que el sistema carretero estatal se encuentra en malas condiciones, por una ausencia de fondos federales; y el ayuntamiento puede culpar de los problemas financieros del municipio al gobierno estatal.

## 1.2 Modelos de federalismo

La teoría distingue varios modelos de federalismo, (ver Cuadro No. 2) los cuales se dirigen a la atención de aspectos primordiales de la forma en que opera un sistema federal.

Cuadro No. 2  
Modelos de Federalismo

<p><b>Competitivos.</b></p> <p>Enfatizan la competencia entre los niveles de gobierno del sistema.</p>
<p><b>Federalismo centrado en la nación:</b> El gobierno nacional es la fuerza predominante en un sistema federal; el gobierno nacional tiene una perspectiva más amplia sobre los asuntos y los estados están a la zaga, y probablemente mal equipados para manejar problemas difíciles. Algunas veces el predominio nacional es visto como indeseable y aún peligroso, en el sentido de que produce números rojos, ineficiencia burocrática, un gobierno inaccesible a los ciudadanos y falta de tacto en relación con los problemas del campo.</p>
<p><b>Federalismo centrado en los estados:</b> Los estados se perciben como la fuerza predominante en el sistema federal, estos se encuentran más cercanos a la población y se pueden adaptar a las variaciones en los problemas o preferencias de los ciudadanos.</p>

<p><b>Federalismo dual:</b> Denominado también federalismo del “pan de capas”, sostiene que cada nivel de gobierno, nacional y estatal, es supremo dentro de sus áreas de responsabilidad. En este modelo, ningún nivel es predominante y ningún nivel debe interferir en los asuntos del otro; sin embargo, en el proceso de tratar de trazar los linderos entre las funciones nacionales y estatales, algunos problemas pueden tener un final de frontera, con el resultado de que ninguno de los niveles pueda hacer algo por ellos.</p>
<p><b>Funcionales:</b></p> <p>Hacen hincapié en las divisiones entre los diferentes especialistas burocráticos, tienden a sobrevalorar el grado de consenso que existe dentro de las especialidades funcionales.</p>
<p><b>Federalismo de la valla de postes:</b> las funciones principales del sistema federal recaen en las diversas burocracias especializadas por funciones, y no en la burocracia central. Es un modelo flexible, permite la movilidad de funcionarios en los distintos niveles de gobierno y enfatiza la importancia de las burocracias especializadas y, disminuye el protagonismo del gobierno central.</p>
<p><b>Federalismo de la valla de bambú:</b> Reconoce la importancia de las relaciones verticales y horizontales en las relaciones intergubernamentales, pero al mismo tiempo fija una “valla” de contención frente a las presiones ejercidas por los funcionarios federales, reconoce que existen diferencias entre niveles de gobierno y que los funcionarios públicos tienen distintas perspectivas sobre el pacto federal.</p>
<p><b>Independientes.</b></p> <p>Enfatizan las responsabilidades compartidas, aunque en diversos grados.</p>
<p><b>Federalismo cooperativo:</b> Enfatiza el valor de la cooperación entre los niveles de gobierno, porque los esfuerzos conjuntos pueden producir mejores resultados que cualquier otro nivel que actúe solo; éste refleja el enorme volumen de interacción que puede surgir en un sistema federal.</p>
<p><b>Federalismo creativo:</b> Subraya la necesidad de concebir y poner en práctica nuevas relaciones entre los distintos niveles de gobierno e incluso con el sector privado; admite, la posibilidad de que los gobiernos locales exploren nuevas formas de financiamiento del gasto público.</p>
<p><b>Nuevo federalismo:</b> Concibe la idea de un ingreso compartido, una transferencia generosa de recursos del gobierno federal a los estatales; y en el nivel local el uso deliberado y discrecional de los recursos propios; en la práctica estas ideas no han logrado sus objetivos, actualmente las demandas por un nuevo federalismo buscan que se amplíe la descentralización y los atributos fiscales y financieros de los gobiernos locales; algunos estudios sugieren que el Nuevo Federalismo podría conducir a la caída en la carga tributaria, lo cual implicaría que muchos gobiernos locales, lejos de beneficiarse, podrían resultar perdedores de recursos, tal es el caso de los gobiernos locales pobres, atrasados y sin una estructura de gobierno moderna y eficiente.</p>
<p><b>Federalismo del bote de remos:</b> Describe al sistema federal en términos de tres personas en un bote: los gobiernos van en el mismo bote, sacudidos por las mismas olas y dependientes de los remos de cada uno de los demás; cuando uno deja de remar se mueven más lentamente y las olas se vuelven más peligrosas para todos; sin embargo, la cooperación es posible pero también puede ser un conflicto. El poder no es un juego de suma cero, en virtud de que por medio de la cooperación pueden ser capaces de alcanzar objetivos mutuos más fácilmente que a través de la acción individual.</p>
<p><b>Federalismo concentrador:</b> Es aquel tipo de federalismo que ubica todas las decisiones dentro del gobierno nacional, incluida la planeación del gasto federal concebido y controlado por el centro, sin la intervención de los gobiernos estatales, salvo para cuestiones operativas - administrativas de las políticas establecidas.</p>
<p>Fuente: Ayala Espino, José, 2000, ob. cit., pp. 296-297.</p>

El sistema federal mexicano<sup>10</sup> está compuesto por 31 estados y un Distrito Federal, así como por 2456 municipios<sup>11</sup> y 16 delegaciones; según la Constitución Política de los

<sup>10</sup> Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.*, pp. 294-295.

<sup>11</sup> INEGI: [www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../2014/Tabla\\_4.xls](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../2014/Tabla_4.xls)

Estados Unidos Mexicanos, los estados y los municipios gozan de un considerable grado de autonomía que en la práctica no se ve reflejada, toda vez que la mayoría de actividades de gasto y de recaudación de impuestos están concentradas en la administración federal. (El gobierno federal regula el ejercicio de los recursos, quedando para las entidades federativas, únicamente la operación administrativa de los mismos)

De acuerdo con fuentes oficiales,<sup>12</sup> en México hasta la década de 1970-1980 puede identificarse un federalismo centrado en la nación; el gobierno nacional era la fuerza predominante, y los estados y municipios no tenían espacios de actuación.

A partir de que se inicia con la promoción de políticas de descentralización, específicamente de los sectores de salud y educación, se puede hacer referencia a los modelos independientes; toda vez que se reconoce que el gobierno nacional tiene dificultad para atender distintas necesidades y prioridades locales, y que los gobiernos subnacionales carecen de recursos para hacer frente a sus problemas por si solos. De esta forma; podemos hablar de la idea de un federalismo creativo, el cual es el resultado de la percepción de que algunas de las políticas diseñadas para atacar problemas sociales como la pobreza no habían tenido éxito, requiriéndose de una asociación de los gobiernos nacional, estatal y municipal.

Finalmente, aparece la idea de un Nuevo Federalismo, plasmada en el PND 1995-2000, el cual pone énfasis en la separación de las funciones nacionales de las estatales, en reducir los contactos entre el gobierno nacional y los municipales, y en la reducción del gobierno federal en la formulación de políticas.

De acuerdo con Gutiérrez Lara,<sup>13</sup> se vive un “federalismo centralista” que responde más a un proceso de descentralización del gasto federal concebido, planeado y controlado por el centro, y no a uno de fortalecimiento de la división de facultades y responsabilidades entre órdenes de gobierno.

Resulta indudable que existen mayores beneficios que desventajas de un sistema federal, y que el modelo de federalismo ideal sería aquel en que tanto el nivel federal de gobierno como los estados y municipios fuesen fuertes; sin embargo, el federalismo mexicano se aleja de este esquema.

En este contexto se refiere el federalismo fiscal como el conjunto de disposiciones en que se enmarcan las relaciones económico-financieras de los distintos órdenes de gobierno<sup>14</sup>, estas relaciones se encuentran establecidas bajo un régimen de transferencias de recursos entre los distintos niveles de gobierno. El federalismo fiscal plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas locales.

El federalismo fiscal es el conjunto de competencias correspondientes a los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público. El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas utilizado por los

---

<sup>12</sup> Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

<sup>13</sup> Gutiérrez Lara, Aníbal, *El estado de las aportaciones federales. La situación del Ramo Presupuestal 33*, en “Economía Informa, núm. 326, mayo 2004”, México, 2004, UNAM, Facultad de Economía, p. 57.

<sup>14</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto, *La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, México, 1996, INAP, p. 196.

países –federalistas o centralistas- que intentan descentralizar la labor fiscal. Esta dicotomía conceptual y administrativa ha provocado mucha confusión, además del hecho de que en naciones de corte centralista, como Francia, se discuta el planteamiento de la descentralización fiscal como parte del concepto de federalismo fiscal referido.

Uno de los principales estudiosos de este tema, Wallace E. Oates, señala que el federalismo fiscal trata la estructura vertical del sector público. Explora, tanto desde el punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos, como la transferencia de recursos

El objetivo del federalismo fiscal es, a decir de los especialistas, entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más convenientes centralizar y cuáles es mejor poner en esferas descentralizadas de gobierno.<sup>15</sup>

Dentro de las discusiones teóricas sobre el particular, vale la pena traer a colación las palabras de otro especialista del federalismo, Chanchal Kumar Sharma<sup>16</sup>, quien explica de manera sencilla:

*“Mientras el federalismo fiscal constituye un conjunto de principios guías, un concepto guía, que ayuda a diseñar relaciones fiscales entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, la descentralización fiscal, por otro lado, es el proceso de aplicación de dichos principios”.*<sup>17</sup>

En un sistema de gobierno unitario en el que existe un solo orden jurídico y político para todo el territorio, las relaciones fiscales y financieras se desarrollan únicamente para implementar las tareas de gobierno central. Para el caso de un gobierno centralista, las relaciones fiscales y financieras se establecen para facilitar la actuación del gobierno central por medio de agentes confiables en el territorio estatal o provincial.

El federalismo fiscal garantiza una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, como un medio para equilibrar las deficiencias de un gobierno local atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales.<sup>18</sup>

Puesto que uno de los objetivos del federalismo fiscal es distribuir con mayor equidad las transferencias intergubernamentales, la teoría económica<sup>19</sup> sostiene que éstas tienen implicaciones sobre la recaudación de impuestos locales y la efectividad del gobierno para alcanzar el nivel de provisión deseado de los servicios públicos, dependiendo del tipo de transferencias que se otorgue.

Es por eso que brevemente se exponen las dos modalidades de transferencias: a) Recursos sin especificar el destino de los mismos, en cuyo caso la comunidad receptora incrementa el presupuesto de su gobierno; b) Transferencias condicionadas, que deben utilizarse para un programa específico, o a algún programa perteneciente a un conjunto de programas.

---

<sup>15</sup> W.E., Oates, *An Essay on Fiscal federalism*, en: “Journal of Economic Literature, Vol. 37, no. 3”, 1999, pp.1120-1149.

<sup>16</sup> Chanchal Kumar, Sharma, *When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design*, en: “South Asian Journal of Socio-Political Studies”, Vol. 6, núm. 1, 2005, pp. 38-45, y Chanchal Kumar Sharma, *The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for Policy Makers*, en: “Loyola Journal of Social Sciences, Vol. XIX, núm. 2”, 2005 pp. 169-188.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>18</sup> Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, México, 2001, UNAM, Facultad de Economía, Ed. Esfinge, p. 352.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 368.

Finalmente, la teoría económica supone que las transferencias intergubernamentales conllevan dos efectos negativos,<sup>20</sup> el primero sugiere que una parte de los recursos transferidos podrían utilizarse para financiar el consumo de bienes privados y no el de los bienes o servicios públicos objeto de transferencia y el segundo se refiere a que una disminución en la recaudación por fuentes de ingreso locales, ocasiona dudas sobre la efectividad de este tipo de recursos para fortalecer las finanzas públicas.

### 1.3 Teoría de la descentralización

La descentralización se refiere a la tendencia del sistema político de difundir el poder entre los estados constituyentes establecidos por el convenio federal;<sup>21</sup> imposibilitando privar a alguna de las partes del derecho de participar de su ejercicio sin consentimiento de ambas.

La descentralización debe entenderse<sup>22</sup> como un proceso, antes que una meta o un objetivo final, para eliminar o reducir el exceso de concentración; a través de la dispersión de funciones del centro a la periferia.

Se distinguen los siguientes tipos de descentralización:<sup>23</sup>

- Descentralización política: Otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos.
- Descentralización espacial: Busca un patrón de desarrollo urbano que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños a fin de prevenir o revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas.
- Descentralización administrativa: implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales u organizaciones no gubernamentales.
- Descentralización del mercado: Proceso de creación de las condiciones en las que los bienes y servicios se proveen por mecanismos de mercado; se logra mediante políticas de liberalización económica como la desregulación del sector privado, que reduzca las restricciones legales a la participación privada en el suministro de servicios.

Así también, se identifican tres modos de descentralización:<sup>24</sup>

- Desconcentración: Transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias federales; el centro realiza las funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación y de coordinación de operaciones; los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 369.

<sup>21</sup> Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.*, p. 343.

<sup>22</sup> Victoria E. Rodríguez, *La Descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, 1999, Fondo de Cultura Económica, p. 37.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 38-40.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 41-44.

- Delegación: Las Secretarías de estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendirle cuentas.
- Devolución: Implica una autonomía para los estados y municipios; algunos elementos que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores. Los municipios eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local independiente de una administración local.

## Capítulo II. Antecedentes de la descentralización

### 2.1 El financiamiento de la educación antes de la descentralización de 1992

Desde la creación de la SEP en 1921, a través de un extenso recorrido entre los primeros acuerdos y acciones para descentralizar los servicios educativos en la década los 70's, que finalmente se concretaron con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal; hasta llegar a las reformas que institucionalizaron la desconcentración de los servicios educativos a través de los fondos federales transferidos, los criterios de distribución del gasto público educativo entre las entidades federativas, han sido materia de una constante ambigüedad en su definición y determinación.

La división de la educación pública en federal y estatal está marcada desde la Constitución de 1824. En ella se establece como facultad exclusiva del Congreso General: "*promover la ilustración, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados*".<sup>25</sup> De esta manera, de acuerdo con Latapí y Ulloa<sup>26</sup>, se deja abierta la posibilidad para que los estados implementen sistemas educativos en sus respectivas demarcaciones. Sin embargo, como se puede advertir en el texto constitucional arriba citado, nada se menciona respecto a quién, o quiénes, deberían de cubrir los gastos educativos de los sistemas estatales.

Los antecedentes de la descentralización educativa se remontan al proceso de conformación del Estado-Nación en México, el cual estuvo marcado por la pugna entre dos proyectos de país. El primero asumió la necesidad de modernización económica y la conservación de la tradición política, social e ideológico-religiosa. El segundo se comprometió con los principios de la modernización política representativa liberal democrática, como fundamento de la transformación social y económica de la sociedad heredada del antiguo régimen. Los dos primeros tercios del siglo XIX son escenario de la lucha política, militar e ideológica. Alternó la monarquía, la república federal, la república centralista, la república federal, hasta 1867, cuando triunfó el movimiento republicano federal y restableció la Constitución liberal de 1857.

El proyecto político liberal otorgó un papel central a la educación, al considerarla como asunto público en el que debía intervenir el gobierno. Se estableció el carácter libre, gratuito y obligatorio de la educación primaria. La ley de instrucción pública de 1891 (y las sucesivas, hasta la de 1908) se dedicó al arreglo de los servicios educativos en el Distrito y los

<sup>25</sup> Artículo 50, fracción I de la Constitución Mexicana del 4 de octubre de 1824.

<sup>26</sup> Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, 2000, Editorial CESU-UNAM/Fondo de Cultura Económica, p. 58.

Territorios Federales, única jurisdicción territorial del poder ejecutivo federal en esa área, ya que se reconocía la autonomía de las entidades federativas para legislar en materia educativa. Dicha legislación estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, mientras que el carácter de laicidad de la instrucción pública, se había adoptado desde 1874.

En el siglo XIX la instrucción pública estuvo a cargo de los gobiernos locales, con base en su legislación particular. Las legislaturas locales establecieron los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad, siguiendo pautas de la legislación federal. En cada entidad se especificaron contenidos curriculares, se seleccionaron libros de texto, se evaluaban y acreditaban los aprendizajes, y se disponía el calendario escolar. Se definió el plan de estudios para formar maestros, y se normó respecto a los derechos y obligaciones de los profesores; sueldos y prestaciones laborales.

Gradualmente, en el gobierno federal inició la tendencia para conseguir un mayor control de la educación pública en el país. La ley de 1891 estableció los principios y las bases para la uniformidad de la enseñanza. El gobierno federal promovió que los planteamientos sobre el currículo, la organización de la escuela basada en la enseñanza simultánea y la administración de la educación fueran un modelo a seguir en las entidades federativas. Además, se produjo la nacionalización de escuelas municipales, por lo que el gobierno federal adquirió, centralizando, responsabilidades administrativas directas.

Algunos años más tarde, con una reforma a la ley reglamentaria se estableció la Dirección General de Instrucción Primaria con la finalidad explícita de “*difundir y atender con uniformidad la instrucción primaria mediante un mismo plan científico y administrativo*”.<sup>27</sup> A la vez, se crearon las delegaciones de la Dirección General en los Territorios Federales.

La Constitución de 1917 determinó que la educación primaria fuera libre, laica, gratuita (art. 3) y obligatoria (art. 31). Subsistió la asignación de competencias a las entidades federativas. Las facultades no concedidas a funcionarios federales “*se entienden reservadas a los estados*” (art. 124).

Sin embargo hasta ahora nada se había establecido concretamente respecto a quién o quiénes, deberían de cubrir los gastos educativos de los sistemas estatales. Fue hasta el año de 1921 en que se arroja un poco de luz sobre este tema.

En el artículo 21 del Decreto de Ley que crea a la Secretaría de Educación Pública Federal,<sup>28</sup> se esclarece que la educación pública en el Distrito Federal y en los territorios de Baja California y Quintana Roo, sería administrada por el Tesoro Federal, mientras que en el caso de los estados existiría concurrencia.<sup>29</sup> Se especifica que la educación pública en los estados se financiaría con los fondos que cada uno de ellos destinaran a ese objeto; más los fondos que el Gobierno Federal destinara anualmente tanto para el financiamiento de los planteles federales como el de los planteles estatales.

En el entorno de este tiempo ya se reconocía la coexistencia del sistema educativo Federal y el sistema educativo estatal, aunque no estaba definido formalmente por parte del

---

<sup>27</sup> Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911. La problemática de la educación mexicana en el siglo XIX y principios del siglo XX*, México, 1998, 2ª. Ed., Ed. Porrúa. p. 417.

<sup>28</sup> Del 28 de septiembre de 1921 y publicado en el D. O. el 3 de octubre del mismo año.

<sup>29</sup> Además, en el artículo 23 del decreto que crea a la Secretaría se da prioridad en la aplicación del gasto educativo. Siendo prioridad la enseñanza elemental, después la secundaria, industrial, comercial, normal, preparatoria y al final la profesional.

gobierno federal, el compromiso de contribuir con el financiamiento de los sistemas estatales. Por lo que cada año los gobernadores de los estados tendrían que recurrir a negociaciones con el gobierno federal para que pudiesen sufragar los gastos de sus sistemas educativos.

Fue por iniciativa de José Vasconcelos, el primer titular a cargo de la SEP, por el que comenzó el proceso jurídico, político y administrativo de la centralización nacional de la educación primaria. Esto no obstante que el proyecto de Vasconcelos de “federalizar la enseñanza” no pretendió sustraer competencias en materia de educación a los estados sino delimitar los campos de acción de cada uno, “*otorgando a la Federación una ‘competencia circunscrita’ que le permitía establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República... y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. Esta competencia dejaba a salvo la potestad de los estados de legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación*”.<sup>30</sup>

La propuesta vasconcelista consistía en un sistema educativo nacional fuertemente participativo; en cada población de más de 500 habitantes debía formarse un consejo de educación conformado por los padres de familia y la autoridad del lugar. Un consejo semejante debía existir en cada municipio, con la representación de los consejos de las localidades. Los consejos tendrían a su cargo vigilar los asuntos de la educación pública y podrían incluso llegar a tener la dirección de éstos cuando así lo acordaran las autoridades de las que dependían las escuelas; se incluía en ello los nombramientos o remociones del personal docente. En la capital de cada estado se formaría también un consejo de educación, integrado por cinco representantes de los consejos municipales.

En el ámbito nacional, proponía que cada mes de noviembre sesionara un consejo federal de educación pública, con la representación de dos delegados por cada entidad, cuya función sería discutir con las autoridades de la Secretaría el desarrollo y los problemas de la educación nacional, incluida la aplicación de los recursos federales.

Vasconcelos pretendía que en el corto plazo la suprema autoridad en materia de educación quedara en manos del Consejo Nacional de Educación. Estimaba que la nueva Secretaría duraría de 12 a 15 años, al cabo de ese periodo, no sería más un órgano ejecutivo, en virtud de que dicho carácter correspondería entonces a los consejos de educación.

Pero el régimen que emergió de la Revolución Mexicana adoptó una orientación popular y nacionalista, apoyado en la organización y control corporativo de campesinos, obreros y sectores populares. La competencia por el poder se condujo sobre la base de liderazgos político-militares, primero. Después, sobre bases institucionales corporativas-clientelares. El poder ejecutivo subordinó al poder legislativo. El gobierno federal fue el gran proveedor de servicios sociales a la población de todo el país. La centralización partió del sistema fiscal (la federación concentró más del 80% de los recursos fiscales nacionales), continuó en la estructura del gasto público y se expresó en el desarrollo de estructuras administrativas federales con cobertura en todo el país.

Esta medida formaba parte de una serie de reformas que expresaban un cambio en la correlación de fuerzas al interior del partido gobernante, a la vez que las presiones de los sectores populares para el cumplimiento de una serie de compromisos: el reparto de tierras,

---

<sup>30</sup> Latapí, Pablo, *El federalismo en la educación. Memoria del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, México. 1995, Universidad de Guanajuato, p.62



la soberanía de la nación sobre los recursos naturales, el respeto a los derechos sindicales y otros.

En 1934 se ampliaron las facultades de la Federación, cuando se reformó el artículo 73, para facultar al Congreso para legislar sobre la distribución de la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios. De este modo, la reforma “*contribuyó de varias maneras a la homogeneización de la enseñanza primaria y favoreció la consolidación de la burocracia central dentro del sistema educativo. Las entidades que no habían reformado sus leyes educativas ni modificado los programas de estudio de sus instituciones escolares, lo hicieron en el transcurso de los años treinta. Por otro lado, se produjo un notable crecimiento del sistema federal de educación, en particular del número de escuelas primarias federales en el medio rural. Sin embargo no pudo llevarse a cabo la federalización plena mediante la absorción de los sistemas educativos estatales: ambos sistemas seguirían coexistiendo.*”<sup>31</sup>

En este periodo la SEP, gracias al proceso de expansión de las escuelas rurales federales, amplió su base laboral. Incrementó el número de docentes, directores e inspectores. Años atrás se había creado una Comisión de Escalafón nacional, para regular el proceso de nombramiento de los profesores y la autorización de ascensos y se estipuló el establecimiento de sub-comisiones en los estados y territorios. En tales instancias había participación del magisterio por dos vías, el nombrado por organizaciones gremiales y los representantes designados de los profesores.

A su vez, la promulgación del “Estatuto jurídico de los trabajadores del Estado” en 1938 dio lugar a la posibilidad de organizar un solo sindicato que agrupara al conjunto de trabajadores dependientes de la SEP.

En el estatuto se estableció que en cada unidad de la administración pública federal “*se reconocería la existencia de un solo sindicato, y este reconocimiento oficial se haría a favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios*”.<sup>32</sup> Así, la formación y desarrollo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fue patrocinada por el Estado.

En 1940, teniendo el antecedente de las reformas de 1934 en los artículos 3, 73 y 123 en sus disposiciones referentes a la educación, se expide la Ley Orgánica de Educación (LOE) el 3 de febrero. En su contenido se definió en la categoría de servicio público a toda la educación impartida por el Estado (federación, estados y municipios) y comprometió al Estado como el responsable de impartir este servicio.<sup>33</sup> Así también se facultaba al Congreso de la Unión para determinar las aportaciones para los servicios y estableció los ordenamientos para que las entidades federativas incrementaran progresivamente dentro de sus presupuestos, el porcentaje del gasto destinado a la educación con el objetivo de alcanzar a proporcionar educación gratuita a todos aquellos que están en el derecho de recibirla.

Algunas especificaciones del gasto establecidas en la LOE se refieren a que las asignaciones para el gasto educativo que realizaran los estados, tendría que estar en común acuerdo con la SEP, teniendo siempre la obligación de ser mayores al porcentaje

---

<sup>31</sup> Quintanilla, S. y M.K. Vaughan, *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, México, 1997, FCE, pp. 76-110.

<sup>32</sup> Loyo, Aurora, *Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE*. En: Loyo, Aurora (coord.) “Los actores sociales y la Educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994”. México, 1997, UNAM-Plaza y Valdés, p.97.

<sup>33</sup> Los particulares también pueden impartir servicios educativos siempre que se apeguen a lo establecido en la ley.

del gasto educativo que hubiesen asignado en el ejercicio fiscal en que se promulgó la LOE. Para los casos en que el financiamiento estuviera a cargo únicamente de los gobiernos locales, la LOE determina que tanto el gobierno estatal, como la SEP, acordarían las aportaciones correspondientes a los municipios.

Con esto se puede inferir que en este tiempo, a casi veinte años de la creación de la SEP, aún existían entidades federativas que financiaban los servicios educativos con recursos propios sin la participación del gobierno federal. Sin embargo, se vislumbra una intervención de la federación por conducto de la SEP, para determinar los montos que se hubieran de ejercer en materia educativa en cada estado. Se observa así, que es desde este contexto donde se generan las asimetrías en las aportaciones para los servicios educativos de los estados, puesto que estas no se formularon equitativamente entre cada uno de ellos.

Más adelante se verá también que es en las reformas del año de 1984, donde aparecen los lineamientos a los que habrá de sujetarse la descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal, y en donde se encuentra otro de los principales motivos que justifican las actuales asimetrías de las aportaciones de los estados al financiamiento de los servicios educativos, estos se encuentran en el artículo 3, fracción IV, en donde se establece que los trabajadores de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos individuales y colectivos

Posterior a la creación de la LOE, en 1942 se crea la Ley Orgánica de la Educación Pública (LOEP) con la intención de crear más y diversos tipos de escuelas, comprometiendo a los estados en incrementar su gasto en educación. Pero a diferencia de la LOE, en la LOEP se hace explícito el compromiso del gobierno federal de otorgar en el PEF también recursos crecientes a la educación.

Así también se hace explícito en la LOEP que las aportaciones que se asignarían en los tres niveles de gobierno se discutirían en las comisiones mixtas conformadas por el Director Federal en Educación, el Director Local de Educación y un representante municipal designado por el Congreso Local. Y en los casos en los que la federación otorgue, subsidio, subvención u otra ayuda a escuelas o instituciones de servicios educativos dependientes de los estados o de los municipios, éstos quedarán subordinados técnicamente a la federación.

Teniendo como meta fundamental de la educación nacional, la unidad, la LOEP concedió a la SEP la facultad para formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza.

*“La federación recurrió además a algunos subterfugios para ampliar su radio de acción, como modificar leyes, tomar a su cargo escuelas con el pretexto de haber observado en ellas incumplimiento o mal funcionamiento, o sustituir el concepto de entidad por el de región”.*<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Loyo, Engracia, *El largo camino a la centralización educativa, 1920- 1992*, en: María del Carmen Pardo (coord.), “Federalización e innovación educativa en México”, México, 1999, El Colegio de México, pp. 49-62.

Finalmente en la LOEP se pone al descubierto de que independientemente de que los estados cuenten o no con un sistema educativo, están obligados a realizar aportaciones económicas para los servicios de educación.<sup>35</sup>

Los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, se interesaron en la unificación de las diversas agrupaciones gremiales del magisterio; a fin de terminar con los problemas de gestión laboral y de representación.<sup>36</sup> Luego de un proceso arduo de negociación, el SNTE fue establecido como la organización titular de los trabajadores de la educación en diciembre de 1943. Tal como señala Loyo, la federalización estuvo estrechamente ligada con el lento proceso de unificación de los sindicatos magisteriales que culminó con la creación del entonces llamado STERM; los líderes la enarbolaron como bandera para adoptar un sistema unificado de escalafón y terminar con las desigualdades económicas del magisterio.<sup>37</sup>

Los directores federales de educación y los inspectores, el personal de mayor escalafón, promovido por diversos méritos, inamovible, pero con los cargos de autoridad laboral y administrativa sobre los profesores, fueron los principales interesados en ser parte del proceso de sindicalización. Con ella se establecieron las bases para el proceso de conformación de un sistema de administración paralela o co-administración de los servicios educativos por parte de la SEP y el SNTE.

*“Los nombramientos de gran número de directores y supervisores de escuelas primarias han dado al Sindicato control sobre las políticas y decisiones educativas. Las autoridades educativas de nivel operativo, como son los maestros, los directores de escuela y los supervisores de zona (frecuentemente nombrados por el propio Sindicato) han constituido la base del control sindical. Además, el SNTE adquirió desde 1980, el derecho de proponer el 50 por ciento de las plazas vacantes de último nivel en la SEP y manejar prestaciones [...]”<sup>38</sup>*

Sucedió un fenómeno singular en América Latina, referido a la conformación del Estado posrevolucionario en México, sobre bases corporativistas, en el que los sindicatos tendrán una amplia participación en la gestión de las instituciones de la administración pública federal y local. La conformación del SNTE tendrá vastas repercusiones en la gestión de la educación pública en México.

Tal como ha señalado Arnaut en diversos trabajos, la administración paralela, la co-administración de la SEP por el SNTE supuso también la conformación de un proceso de “imbricación” o “hibridación” de los intereses puestos en juego en la acción cotidiana de gestionar los asuntos públicos de la educación. Incluso de esta manera,

*“el entreveramiento de funciones patronales, de control y de representación de los docentes, convirtió al SNTE en una organización patronal... Esta figura patronal sindical le daba al SNTE, a los docentes la oportunidad de gestionar, de administrar el proceso de trabajo. La militancia sindical, política y cultural, en el SNTE, en el PRI*

---

<sup>35</sup> Nuevamente, al igual que en la LOE, se deja sin establecer un criterio que uniforme las contribuciones que habría de aportar cada estado al gasto en educación.

<sup>36</sup> Cfr. Arnaut, Alberto, *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*. México, 1998, CIDE Colmex, p. 256 y Peláez, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, 1984, Ediciones de Cultura Popular.

<sup>37</sup> Loyo, Engracia, 1999, *op. cit.*, pp. 49-62.

<sup>38</sup> Trejo, Guillermo, et ál. *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*. México, 1992, Diana, Centro de Investigación para el desarrollo, A. C. Serie: Alternativas para el futuro, p. 76.

*y en el aula servía de criterio para ser supervisor, director y hasta oficial mayor dentro de la SEP... El SNTE operativizaba buena parte de la militancia social del maestro”.*<sup>39</sup>

De ese modo, el SNTE se convirtió en una organización jerárquica, vertical, de control político, ideológico y laboral de los docentes, en el que juegan un papel decisivo los inspectores y los directores federales de educación. Tal imbricación se llevará al extremo cuando el SNTE controle los procesos institucionales de formación inicial y actualización de maestros, así como cualquiera otra iniciativa relacionada con la organización y la administración del sistema educativo.<sup>40</sup>

Al proceso de unificación de diversos sindicatos se sumó uno piramidal, que hizo que el SNTE se viera ligado a la SEP en todos los niveles. A la pirámide de la SEP se oponía la pirámide paralela del Sindicato con la cual negociaba constantemente en todos los niveles y de la cual obtenía apoyo para mantener la paz sindical. El SNTE no sólo surgió ligado al proceso de centralización de la enseñanza que dio lugar a la enorme Secretaría de Educación Pública, sino que lo hizo al mismo tiempo que se consolidó el proceso de corporativización del sistema político. Afiliada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la gigantesca organización de maestros constituyó uno de los pilares de la estructura corporativa del PRI.<sup>41</sup> En tiempos electorales esta enorme maquinaria se encargaba de asegurar al partido oficial el mayor porcentaje de votos en las comunidades.

La imbricación y el arreglo corporativo entre la SEP y el SNTE terminaron por generar una estructura de dominación y control de los profesores que “encerró al maestro en su aula y lo sometió a las redes patrimonialistas de los supervisores y directores de escuela.”<sup>42</sup>

En síntesis, entre las décadas de 1920 y 1940 la acción federal a través de la SEP construyó la infraestructura institucional, político - ideológica, administrativa, laboral y financiera para hacerse cargo de un sistema educativo nacional, que será progresivamente unificado en todos sus componentes, desde el reglamento de escalafón y los salarios docentes, las relaciones laborales-sindicales -con el SNTE como figura dominante- hasta los libros de texto y los planes y programas de estudio de la educación primaria. El periodo de 1920 a 1946, es el periodo de mayor auge del proceso de expansión del control federal, en el que se conformaron los elementos y relaciones básicas del sistema educativo nacional centralizado.

En el periodo de 1946-1972 la SEP realizó las actividades administrativo-laborales relativas al magisterio (contratación, asignación y cambios de adscripción, sanción y cese de los maestros) en estrecha relación con el SNTE. La historia del movimiento gremial magisterial dio lugar a una organización centralizada, uniforme y corporativa del sindicato, como una estrategia de control político partidario del magisterio por parte del régimen político posrevolucionario.

*“A partir de la década de los años 1940 la Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios (DGPET) buscó reglamentar y controlar el trabajo de las*

---

<sup>39</sup> Tello, Marcos, *Trabajo docente, lucha sindical y democracia en las movilizaciones magisteriales*, México. 1997, ENAH, p. 40.

<sup>40</sup> Arnaut, Alberto, *La Administración educativa federalizada en México, 1992-2002*, México, 2003, el Colegio de México. p.52.

<sup>41</sup> Trejo, Guillermo, et ál., 1992, *op. cit.*, p. 78.

<sup>42</sup> Street, Susan, *Magisterio y Escuela Pública. Repensando los compromisos ante la agenda conservadora*, en: “Los retos de la educación del s. XXI”, México, 2001, Universidad de Guadalajara, p. 6.

*direcciones de Educación Federal en los estados; de las inspecciones escolares y de las escuelas; fortalecer las labores de supervisión y la autoridad de directores e inspectores de educación. En los cincuentas, la SEP creó Oficinas Técnicas de Inspección en cada región del país para aplicar una política unitaria al sistema de educación primaria por entidades y regiones geográficas, tomando en cuenta todo el personal docente y todas las escuelas”, dentro de un marco de funcionamiento vertical y centralizado. Las oficinas regionales contribuían a dar respuestas pertinentes a problemas regionales, de acuerdo con la perspectiva central. A su vez, se formaron Oficinas técnicas auxiliares en los estados, que debían iniciar estudios para adaptar los programas de enseñanza a las diversas regiones económicas”.*<sup>43</sup>

Para 1958, aunque el número de planteles creció más lentamente, el de maestros se había duplicado respecto al de diez años atrás; Asimismo, la SEP continuó manteniendo un complicado engranaje burocrático, multiplicando oficinas y dependencias, subdirecciones y personal de inspección, con lo que ganó mayor presencia en los estados y aumentó sus tareas de planeación, supervisión, evaluación y propaganda. En el periodo de mayor crecimiento del número de escuelas, entre las décadas de 1940 y 1970, las entidades se dividieron en más zonas escolares, la estructura operativa y de control se expandió. Con ello sucedió un proceso contundente de centralización del gobierno federal al negar la participación directa de las autoridades locales en distintas labores, como las de inspección escolar.

*“La pesada maquinaria burocrática de la SEP, que crecía a la par que la explosión demográfica, comenzó a ser una rémora. [...] En enero de 1958 se presentó un proyecto de descentralización ante el X Consejo Nacional del SNTE. Los efectos negativos de la centralización eran cada vez más evidentes: duplicidad de funciones, competencia innecesaria en los servicios, abandono de la educación por parte de varias entidades [...] Los argumentos de carácter pedagógico eran también contundentes: [...] Los programas de enseñanza ignoraban los problemas locales. La geografía, la economía y la historia de las entidades eran pasadas por alto en las escuelas y ni los niños de primaria, los adolescentes de secundaria o los jóvenes recibían conocimientos completos sobre sus estados”.*<sup>44</sup>

El Consejo Nacional del SNTE rechazó la propuesta el año siguiente, pues consideró que se ponía en riesgo su integridad como organización nacional.

A partir de entonces fueron ensayadas diversas estrategias por parte del gobierno federal, cada vez más rebasado por las tareas operativas que demanda un sistema de grandes dimensiones y de alta complejidad.

En la década de los sesenta, la expansión educativa favoreció cada vez menos a las poblaciones aisladas y más a las concentraciones campesinas y urbanas que respondían al acelerado crecimiento industrial del país. La población de educación primaria creció de 5 a 9 millones, superando todos los cálculos y previsiones.

Fue hasta el 27 de noviembre de 1973, que se sustituyó la LOEP, por la Ley Federal de Educación (LFE) al mismo tiempo que da inicio el proceso de desconcentración de las

---

<sup>43</sup> Fierro Evans Cecilia, Tapia García Guillermo, Rojo Pons Flavio, *Descentralización Educativa en México, Un Recuento Analítico, informe Implementación de políticas Educativas: México, México, 2009, OCDE*, pp. 39-40. <http://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>

<sup>44</sup> Loyo, Engracia, 1999, *op. cit.*, p. 53.

estructuras administrativas de la SEP, con el establecimiento de delegaciones regionales y oficinas locales en las capitales de las entidades federativas<sup>45</sup>.

La Ley Federal de Educación pretendía flexibilizar el sistema educativo con la posibilidad de certificar a las personas que trabajaban y estudiaban, a través de un título o diploma, que avalara su capacidad laboral profesional. Así también se hizo posible que se dividiera a la educación superior en propedéutica y profesional, para dar la opción a los estudiantes de continuar con sus estudios o dedicarse a la vida laboral.

La LFE tenía la intención de promover la actividad científica y la crítica racional, fomentar el desarrollo interno del país y reconocer a los maestros como promotores del proceso educativo, a través de la carrera magisterial. En ella se propone incentivar a través de una remuneración adicional, a los profesores que dispusieran del tiempo necesario para la preparación de sus clases y su perfeccionamiento profesional.

Sin embargo, a pesar de que en los aspectos anteriormente señalados, se logró un buen avance, respecto al tema del financiamiento educativo, se generó un cierto retroceso, sobre todo porque se desequilibró a algunos estados, al obligarlos a sufragar los gastos de sus sistemas educativos estatales, quedando la federación obligada solamente a financiar los sistemas federales. Por lo que los estados con sistemas educativos locales, sufrieron un detrimento en sus finanzas; mientras que los estados que no contaban con sistemas locales, no se vieron afectados.

Otra de las deficiencias de esta ley, fue que no retoma la estrategia anterior de aportar recursos crecientes al gasto educativo. Posteriormente en diciembre de 1974, solo se enfatizó que el Distrito Federal, debería de destinar al menos el 15% de su presupuesto de egresos a la prestación de los servicios educativos del estado.

Fue a mediados de la década de los setenta, cuando el gobierno federal anunció su plan de descentralizar el sistema educativo<sup>46</sup>. Para 1978 fue cuando se estableció una delegación general de la SEP por estado, oficina que integró más de una decena de dependencias de la SEP de cada entidad, bajo un mando unificado.<sup>47</sup>

En esta etapa de modificación en la estructura, aunque fuese una modificación interna, “la desconcentración educativa promovida por la creación de estas delegaciones generales, significó una redefinición de la estructura decisional y en consecuencia una redistribución del poder mismo. Esto se comprueba con el papel del delegado del Secretario de Educación Pública que se constituyó como la máxima autoridad educativa federal en el estado, lo que supuso subordinar a esta figura las autoridades de cada uno de los niveles educativos desconcentrados. Con ello se propició la reordenación de las relaciones entre las autoridades tradicionales de cada región con el centro y se multiplicaron las negociaciones, haciéndose a la vez más complejas y conflictivas.”<sup>48</sup>

Fue en diciembre de 1982 cuando el presidente Miguel de la Madrid, en su toma de protesta, anuncia su decisión de transferir a los gobiernos locales, los servicios de educación básica

---

<sup>45</sup> Fierro Evans Cecilia, et ál., 2009, *op. cit.*, p.40.

<sup>46</sup> María Teresa Tatto, Eduardo Vélez, *Iniciativas para el cambio en la formación de maestros: el caso de México*, México, 1999, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXIX, núm. 4, 3° y 4° trimestres, Centro de Estudios Educativos, A.C., pp. 9-62.

<sup>47</sup> Carlos Ornelas, *The politics of the educational decentralization in Mexico*, México, 2000, “Journal of Educational Administration, Vol. 38 Is: 5”, pp. 426-442.

<sup>48</sup> Covarrubias, Óscar, *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional*, México, 2000, INAP, p. 65.

y normal, así como los recursos de apoyo correspondientes, sin demérito de los derechos laborales y de organización sindical nacional.

En la década de 1980 se agravó la crisis del modelo de desarrollo adoptado por el Estado Mexicano. La necesidad de reformarse coincidió con la emergencia de nuevos enfoques en los programas de asistencia internacional. Durante el periodo de gobierno 1982-1988, regido por el lema “descentralización de la vida nacional”, el ejecutivo federal inició un programa radical de reformas estructurales. Estas se orientaron a la ‘reforma del Estado’ e implicaron la adopción de decisiones basadas en la Nueva Gestión Pública, el gobierno entendido como “conductor estratégico” y agente regulador, más que proveedor directo de servicios<sup>49</sup>, desincorporación de organismos paraestatales, eliminación del déficit fiscal, descentralización de los servicios públicos federales. Para varias agencias internacionales en ese momento:

*“la descentralización es antes que nada una herramienta [...] que, desde el punto de vista de la política fiscal, permite mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto en el sector educación [...]”.*<sup>50</sup>

Posteriormente el 8 de agosto de 1983 se publica el decreto por el que se establece un Comité Consultivo para llevar a cabo la descentralización educativa en cada entidad federativa. Dicha descentralización se realizó según Carlos Ornelas con la finalidad de dismantelar el sindicato de trabajadores de la educación, o simplemente descentralizar el conflicto de las negociaciones salariales entre la federación y el sindicato de maestros.<sup>51</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 propuso continuar con la “descentralización” como vía para elevar la eficiencia y la calidad de la educación. El SNTE expresó su apoyo inicial a la medida, pero *“una fuerte oposición unió a la dirigencia de los distintos niveles del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante una amenaza común a la integridad del sindicato, en cuya defensa coincidieron no sólo los dirigentes vanguardistas e institucionales, sino también la mayoría de los grupos disidentes del sindicato, agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)”*.<sup>52</sup>

Para el 20 de marzo de 1984 aparecen los lineamientos a los que habrá de sujetarse la descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal.

Entre 1986 y 1987 se establecieron los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SCEP), como una etapa avanzada del proceso desconcentrador, a partir de las Unidades de Servicios educativos a Descentralizar USED. Se trataba de una organización integrada de las estructuras de dirección técnica y administrativa de la educación primaria, vinculada con el desarrollo de los servicios educativos de otros tipos (preescolar, secundaria, secundaria técnica); con el desarrollo de funciones nuevas como la planeación educativa, la recolección y análisis de la estadística escolar a nivel local, y con la articulación de la supervisión escolar a las funciones de la dirección de educación primaria. Este proceso continuó hasta 1992.

---

<sup>49</sup> Nickson, Andrew, *Reforma Educativa en América Latina: Descentralización o re-estructuración?*, Documento presentado en la Conferencia sobre Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, 22-23 de marzo 2001.

<sup>50</sup> Messina, Graciela, *Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal*, en: Didrikson, Axel y Manuel Ulloa (Coords.), “Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México”, Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, México, 2008, p. 24.

<sup>51</sup> Ornelas, Carlos, 2000, *op. cit.*, pp. 426-442.

<sup>52</sup> Covarrubias, Oscar, 2000, *op. cit.*, p. 71.

El SNTE tuvo la capacidad para incidir en la designación de los titulares de las USED; así como de los responsables de los SCEP. También en la programación de las decisiones para continuar el proceso de desconcentración administrativa.

En la fase de la desconcentración de la SEP (1973-1992) se articuló e integró el complejo organizacional y funcional del sistema educativo federal con base en las demarcaciones de los estados, de modo que los órganos centrales se plantearon como entes normativos y reguladores de la operación de los procesos que se instrumentan a nivel estatal. Este esquema se trasladó inclusive a los sistemas educativos locales, dependientes de las formulaciones técnicas expedidas por la federación.

El diseño de políticas educativas, programas y proyectos se realizaba por las unidades administrativas de la SEP para una instrumentación lineal por parte de las unidades administrativas en cada estado. En ese sentido, el sistema educativo federal funcionó con uniformidad en todo el territorio nacional, basado en una cultura institucional y administrativa donde el espacio para la toma de decisiones era reducido y predominaban las estructuras de control de los procesos.

*“Las limitaciones de la descentralización educativa impulsada por el presidente De la Madrid (1982-1988) se reflejaron también a nivel jurídico. Las acciones emprendidas no implicaron cambios legislativos, ni a nivel constitucional, ni en la Ley Federal de Educación en su carácter de ley reglamentaria del Artículo Tercero Constitucional. Puede señalarse que esto fue así debido a que las acciones planteadas y realizadas no significaban redistribuir el poder del gobierno central hacia las entidades federativas. No se ampliaron las atribuciones de los estados ni se redujeron en favor de estos las del ejecutivo federal. Más aún, sin dejar la operación de los servicios, el gobierno central encontró en el aspecto normativo que aparecía entonces con mayor evidencia, una importante fuente para el desarrollo de competencias cuyo ámbito evidentemente rebasaba lo técnico-pedagógico incidiendo en la organización y funcionamiento de los propios servicios”.*<sup>53</sup>

Todas estas intenciones, fundamentos jurídicos y acuerdos para descentralizar la educación se plasmarán más tarde en el ANMEB y en los Convenios para la Modernización Básica y Normal que se ratificarán con la Ley General de Educación.

## **2.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la finalidad de Instrumentar la política social del Gobierno Federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país, estas acciones se realizaban con recursos presupuestados en el Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional.

El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica<sup>54</sup>, entre el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En él se reconoce la necesidad de consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines al federalismo y la promoción

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>54</sup> Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1992.



de la participación social; así también se manifiesta el propósito de impulsar la descentralización de funciones y recursos de la federación hacia los gobiernos estatales y municipales, enfatizando la importancia de la descentralización administrativa al interior de la Administración Pública Federal.

Hasta antes de la formulación del ANMEB, como se ha visto, coexistían dos sistemas de educación, uno financiado por la federación y otro financiado por el estado. No obstante, no todos los estados contaban con sistemas educativos propios, tal era el caso de Aguascalientes, Hidalgo y el D.F., mientras que otros estados tenían un sistema estatal de igual cobertura incluso que el sistema federal que existía dentro del estado. Es a partir del ANMEB cuando se fusionan estos dos sistemas para quedar a cargo de los gobiernos de los estados, mientras que la SEP mantendría el papel rector y normativo del sistema educativo nacional.

Con este traslado del sistema educativo federal se transfirieron también cerca de 100 mil edificios escolares e inmuebles para la administración, 22 millones de bienes muebles en equipo y materiales, cerca de 513 mil plazas de maestros, 115 mil puestos administrativos y más de 14 millones de estudiantes.<sup>55</sup>

Respecto del financiamiento de la educación se planteó que la federación se encargaría del financiamiento al término del año de 1992 y que para los ejercicios fiscales siguientes existiría concurrencia entre los estados y la misma federación para cubrir los costos de los servicios educativos. Derivado de lo anterior, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1993 se creó el Ramo 25, denominado Aportaciones para Educación Básica en los Estados, con la finalidad de dotar a las Entidades Federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo.

Posteriormente, también se remarcó en la Ley General de Educación que ambas partes procurarían fortalecer las fuentes del financiamiento y destinarían recursos crecientes, en términos reales, al gasto educativo.

En la introducción del ANMEB se menciona:

*“De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país. El liberalismo social ofrece las pautas de una educación pública de calidad, que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia. Es indispensable, entonces, consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo, con contenidos educativos pertinentes a la formación de mejores ciudadanos. La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa”.*<sup>56</sup>

Además es importante mencionar que el ANMEB se concretizó con la firma de Convenios específicos entre la federación y cada una de las Entidades Federativas, con la comparecencia del ISSSTE.

---

<sup>55</sup> Esteban Moctezuma Barragán, *La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades. Una visión de la modernización de México*, México, 1993, Fondo de Cultura Económica, p.86.

<sup>56</sup> *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1992, p. 4.

Estos convenios fueron celebrados en 1992 por el Ejecutivo Federal con cada una de las 31 Entidades Federativas; se derivan del ANMEB, estableciéndose las actividades concretas para cada nivel de gobierno, como se detallan en el cuadro siguiente:

Nivel de Gobierno	Actividad	Nivel de gobierno	Actividad
Ejecutivo Federal	<p>Vigilará en toda la República el cumplimiento del artículo 3 de la Constitución Política, de la Ley General de Educación y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>Asegura el carácter nacional de la educación.</p> <p>Formulará los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal.</p> <p>Autorizará el uso de material educativo</p> <p>Elaborará y mantendrá actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria.</p> <p>Concurrirá a la promoción, organización y sostenimiento de los servicios de educación básica y normal.</p> <p>Propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas.</p> <p>Concertará con las Entidades Federativas, las acciones necesarias para reducir y superar disparidades.</p> <p>Dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos.</p> <p>Aplicará procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional.</p>	Gobierno Estatal	<p>Se compromete a mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos.</p> <p>Elevar la cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad y criterios generales que en ejercicio de sus atribuciones expida el Ejecutivo Federal.</p> <p>Promoverá las medidas necesarias para que sea responsabilidad directa de cada municipio dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas ubicadas en el territorio de su jurisdicción, con los recursos que al efecto le transfiera el propio gobierno federal</p>
FUENTE: Elaboración propia con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal			

En los convenios se expresó que el gobierno estatal asumiría la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio, en los que prestarán los servicios de educación básica, normal y de formación de maestros; así como la especial (inicial, indígena, física y cultural) para lo cual se indicaba que el Ejecutivo Federal traspasaría los establecimientos con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles.

Destaca el hecho de que se promueve la participación social, mediante el establecimiento de un consejo escolar, en el que participarán maestros, directivos de la escuela, padres de familia, un representante del SNTE y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela.

La supervisión quedó expresa para el Gobierno Federal, señalándose el compromiso de perfeccionar los procedimientos de control, verificación y seguimiento, que permitieran

conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del sistema educativo estatal, y para el gobierno estatal se indicó prestaría todas las facilidades y colaboración a las funciones de evaluación del sistema educativo estatal, que llevara a cabo el Ejecutivo Federal para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

El Ejecutivo Federal se comprometió a transferir recursos para que el Gobierno Estatal se encontrara en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibiera, cumplir con compromisos adquiridos y elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo.

El Gobierno Estatal destinaría todos los recursos recibidos por el convenio, a cubrir gastos por los servicios en los planteles traspasados y una vez cubiertos, a los compromisos y programas a su cargo conforme al convenio.

Finalmente, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, proporcionaría al Gobierno Estatal la asesoría (técnica, administrativa y de cualquier naturaleza) para el mejoramiento del sistema educativo estatal a su cargo. El Gobierno Estatal daría al Ejecutivo Federal, toda la información relativa a la ejecución del convenio.

Resulta importante destacar que de manera paralela a estos Convenios, también en 1992, se suscribieron los relativos a la Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Educación para Adultos, por parte de las Secretarías de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con cada una de las Entidades Federativas; con la participación del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Educación para los Adultos.

Aunque estos no son objeto del presente estudio, resalta el hecho de que además de establecer las bases, compromisos y responsabilidades para la descentralización, organización y operación de los servicios de educación para los adultos, a través de la transferencia al organismo público de los recursos humanos, materiales y financieros; se establece que para el seguimiento de los recursos transferidos al estado por el Gobierno Federal, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por conducto de su órgano técnico de vigilancia, se coordinaría con la legislatura local, en los términos de la Ley Orgánica de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda.

De forma general podríamos resumir que en el ANMEB se plantearon cuatro estrategias:

1) Incremento del gasto educativo por parte tanto del gobierno federal como de los estatales;

2) Reorganización del sistema educativo, con dos ejes:

Federalismo educativo, que traspasa a los gobiernos estatales, los establecimientos escolares, los recursos materiales y financieros de educación básica y normal, quedando al gobierno central la responsabilidad de la normatividad.

Participación social, que comprende a maestros, padres de familia y autoridades, para lograr una mayor vinculación de la comunidad hacia el correcto funcionamiento de las escuelas.

3) La reformulación de los contenidos y materiales educativos: reforma de contenidos y métodos en preescolar; programas de estudio y libros de texto de primaria, reimplantación del programa por asignaturas en secundaria, en lugar de áreas.

4) La revaloración de la función magisterial: actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.

## Capítulo III. La creación del FAEB y la descentralización educativa.

### 3.1 Desarrollo de la ‘descentralización’ educativa y el establecimiento del Ramo 33.

De acuerdo con Carlos Ornelas<sup>57</sup>, no puede decirse que los servicios educativos se descentralizaron, toda vez que hasta este tiempo la SEP continuaba teniendo el control normativo del sistema educativo. Además, es necesario enfatizar que el término de federalización de la educación ha recibido dos connotaciones diferentes a lo largo de la historia. En un principio se utilizó para denotar la facultad de la federación de llevar la educación a todo el país. Después se utilizó para hacer referencia a la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas<sup>58</sup>.

El diagnóstico en el marco de formulación del ANMEB fue: “*Hemos llegado al agotamiento del sistema educativo trazado hace ya 70 años*”.<sup>59</sup>

Parte de la problemática que justificaba la descentralización era: cobertura insuficiente, baja calidad de la educación, alta deserción y bajo promedio de los años estudiados, disparidades regionales, distanciamiento entre la autoridad y la escuela, la densa red de procedimientos y trámites, la desigual responsabilidad entre la escuela, los padres y la comunidad; así como la ambigüedad en las atribuciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).<sup>60</sup>

En marzo de 1993 se publicó una reforma al artículo 3º constitucional y en julio del mismo año fue sancionada la nueva Ley General de Educación (LGE). En ella se ratificó de manera precisa el conjunto de decisiones pactadas en el ANMEB, además de que se oficializó una política de Estado en materia de equidad para la educación básica, así como definiciones respecto a la evaluación del sistema educativo.

El gobierno federal conservó un papel preponderante en garantía del carácter uniforme y nacional del sistema educativo, partiendo de la premisa de que “*la diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado*”.<sup>61</sup> Por ende, las regulaciones y el papel preponderante del ejecutivo federal pretendieron justificarse en fines más amplios, como la equidad e igualdad de oportunidades.

La LGE fortaleció el papel protagónico del ejecutivo federal en el campo de las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del sistema educativo nacional. Más aún, amplió y diversificó el ámbito de acción e intervención del gobierno federal hasta abarcar atribuciones técnicas como la planeación, la evaluación, el desarrollo de materiales educativos y libros de texto; administrativas, como el calendario escolar. La LGE no aludió a la ‘descentralización’ como procedimiento jurídico-administrativo, sino que se enmarcó en el concepto de ‘federalismo’ y en la noción de concurrencia de facultades entre la

---

<sup>57</sup> Ornelas, Carlos, 2000, *op. cit.*, pp. 426 – 442.

<sup>58</sup> Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero, 2000, *op. cit.*, p. 90.

<sup>59</sup> ANMEB, 1992, *op. cit.*, p. 6.

<sup>60</sup> Zataráin Mendoza, Rubén, *El Acuerdo: elementos para la memoria histórica*, en: “Revista: La Tarea, Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE”, México, 2002, p. 1.

<sup>61</sup> Pardo, María del Carmen, *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, pp. 125-133.

Federación y las entidades federativas. Así, la LGE no devolvió ni redistribuyó atribuciones a las entidades federativas, sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas.

Las atribuciones asignadas a las entidades federativas sólo representan un correlato operativo-administrativo de las facultades normativas-directivas de la Federación. A las entidades “...corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro”.<sup>62</sup>

A través de la LGE la federación impuso a los gobiernos locales (de manera indirecta pero no ambigua) la obligación de “respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley” (artículo sexto transitorio).

Pero no sólo eso, “la federación trasladó a los gobiernos estatales algo más que la administración de escuelas y maestros. Transfirió las estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión [...] Las entidades federativas recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la co-administración de facto del sistema, con lo que los directores, supervisores y otros miembros del sindicato participan en decisiones sobre infinidad de cuestiones, como el nombramiento, permanencia o cambio de adscripción de los docentes; el nombramiento de funcionarios de la administración educativa...”.<sup>63</sup>

Desde un punto de vista objetivo, los acuerdos políticos fundamentales registrados en el ANMEB fueron fruto de la negociación del Ejecutivo Federal con el SNTE, más que con los gobiernos estatales. Los componentes del Acuerdo fueron parte de la concertación para sustentar la decisión de fondo: transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, garantizando el carácter nacional del sistema educativo.

El Acuerdo hizo coincidir este proceso, al que denominó federalización, con un amplio programa de reforma pedagógico-curricular de la educación básica y una reforma docente. Esto mezcló la transferencia de responsabilidades operativas-administrativas federales hacia las entidades, con un acto de reafirmación de la autoridad federal sobre la dirección técnica del sistema educativo ante los gobiernos locales.

Además, los términos del Acuerdo resolvieron las demandas del SNTE en lo laboral (nuevo escalafón salarial para el magisterio nacional), en lo legal (titularidad de la representación de los trabajadores), en lo organizativo interno (su integridad como organización gremial nacional) y en lo político (su carácter como interlocutor de la SEP en las grandes decisiones sobre el sistema educativo).<sup>64</sup>

El modelo de ‘descentralización’ seguido en México estuvo condicionado en su diseño e instrumentación por un conjunto de factores políticos: un régimen presidencialista, de partido único/hegemónico y con una estructura corporativa-clientelar.

---

<sup>62</sup> Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero, 2000, *op. cit.*, p. 97.

<sup>63</sup> Tapia García, Guillermo, *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Guanajuato, México, 2004, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Guanajuato. Tesis de Maestría.

<sup>64</sup> Cfr. Fierro Evans Cecilia, et ál., 2009, *op. cit.*, p. 5.

El caso mexicano se califica como un proceso de 'descentralización lineal', que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y, acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo.<sup>65</sup> Por todo esto, el mexicano es un modelo muy peculiar en el contexto de otros procesos de descentralización en América Latina.

El mayor problema resultante del proceso de descentralización educativa fue sin duda la escasa vinculación de las transferencias dirigidas a los estados, con las necesidades de gasto educativo en cada uno de ellos. El proceso de descentralización asigna las transferencias para cada estado en función a la dinámica histórica de recurso que los estados recibían por parte del gobierno central, sin que necesariamente existiese una vinculación óptima con las necesidades de gasto. La mecánica de distribución de los fondos educativos no tomo en cuenta ningún análisis de la demanda de los servicios en cada uno de los estados y por ende la distribución no mantiene una sistematización distributiva a través de fórmulas distributivas.

Las políticas de gasto ejecutadas a nivel central no contribuyeron a aminorar las asimetrías de desarrollo de las distintas regiones del país; por el contrario se mantuvo una concentración principalmente en los grandes centros urbanos y en un menor grado en las áreas con menor desarrollo económico.

La concentración de gasto por parte del nivel central de gobierno generó a su vez una relación política asimétrica entre los distintos niveles de gobierno en México; fue utilizada como un mecanismo de control político: mediante la utilización de los mecanismos de gasto, el nivel central mantenía una injerencia en la cotidianidad política de los estados.

Las decisiones de política de gasto estaban determinadas por negociaciones caso por caso en las cuales los funcionarios estatales que mostraban mayor disciplina o bien, capacidad de interrelación con los funcionarios del nivel central de gobierno lograban mayor cantidad de recursos para sus entidades.

Según el estudio *Algunas Reflexiones en Torno al Financiamiento de la Educación* de Manuel Ulloa<sup>66</sup>, en el transcurso se observó que en términos reales, ambas partes desatendieron el acuerdo de incrementar las aportaciones a la educación, tal vez debido a cierta ambigüedad en los montos de financiamiento educativo correspondientes a cada una, por lo que entre 1980 y 1995 el gasto educativo federal disminuyó un 28%, mientras que el de los estados tuvo mayor caída con un 62% en el mismo periodo.

A través de un análisis se puede determinar si el Gobierno Federal ha destinado recursos crecientes, en términos reales, a la educación pública. Para ello, descontamos al gasto federal en educación (GFE) nominal el efecto de la inflación, deflactándolo, entre 1994 y 1998, con el índice implícito del PIB 1993=100 e incorporando al cálculo el crecimiento

---

<sup>65</sup> Messina, Graciela, 2008, *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>66</sup> Ulloa, Manuel Ignacio, *Algunas Reflexiones en torno al Financiamiento Educativo*, México, 1996, Revista de Educación Superior No. 99. Volumen 25, julio-septiembre de 1996, p. 5.

demográfico registrado por el país, en esos años, así como su impacto en la matrícula de las instituciones públicas del sistema educativo.

Al hacerlo de este modo, como se muestra en el ANEXO 1, donde se muestra el gasto federal en educación desde 1994 a 1998, se prueba que los recursos por habitante y por alumno que el gobierno ha asignado a la educación, han sido menores a los que la administración de 1994 ejerció.

Hasta antes de 1997, año previo al inicio de la operación de los recursos del Ramo general 33, los recursos federales se transferían hacia las entidades federativas y municipios, a través de los rubros siguientes:

1. Ramo 28.- Participaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
2. Ramo 25.- Aportaciones para educación básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal.
3. Reasignación del Gasto Público Federal, a través de la celebración de convenios con recursos de los Ramos 'Comunicaciones y Transportes', 'Educación Pública' y 'Salud'.
4. Ramo 26 'Superación de la Pobreza', orientado al desarrollo regional y al empleo.

Fue hasta 1997 que posiblemente, debido a la ambigüedad en la determinación de los montos, el ejecutivo federal planteó la distribución del gasto federal entre las entidades federativas a través de los fondos de financiamiento. Estos fueron planteados al H. Congreso de la Unión en la propuesta de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

Es entonces cuando se consolida un elemento fundamental en el proceso de descentralización del gasto público federal a finales de 1997, con motivo de la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, (que en su inicio, consideraba únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal) lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

Al aprobarse la iniciativa en 1997, los legisladores reconocen que es necesario atender los siguientes tres aspectos:

1. Que las transferencias que se efectúen para la educación básica no sustituyen a otras fuentes de financiamiento que ya existen en cada Estado, sino que más bien la complementan y estimulan.
2. Que las autoridades educativas federales y estatales se reúnan para analizar fórmulas que permitan incrementar la equidad y el impacto de los recursos destinados a la educación.
3. Que con la creación del FAEB, se podrá analizar cualquier acción respecto del porcentaje de participación de cada Estado en las transferencias para educación básica, partiendo del derecho de la población para recibirla, atendiendo a variables confiables y verificables por terceros, con lo que se asegura la transparencia de los mecanismos de financiamiento a la educación.

Como se aprecia, al incorporarse el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal con la creación del Ramo 33, la LCF no define un objetivo general para este fondo como tal y no se cuenta con una disposición reglamentaria que precise la aplicación de los

recursos del mismo. Además, se destaca que debido a que no se ha suscrito el convenio de descentralización en el Distrito Federal, los servicios de educación básica son proporcionados con financiamiento del Ramo General 25 y por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.<sup>67</sup>

Los lineamientos bajo los cuales se distribuye el FAEB a partir de 1998 se establecieron en el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En la LCF se define que los recursos económicos del FAEB son complementarios y se les otorgan a los Estados y al Distrito Federal para apoyarlos a ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, que establecen como destino de aplicación de los recursos del FAEB el prestar los servicios de educación inicial, básica (incluyendo la indígena), especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

De acuerdo con sus características, tanto los recursos del FAEB como los correspondientes a la Educación Básica y Normal en el Distrito Federal se destinan, en su gran mayoría, al concepto de servicios personales.

El FAEB se creó en 1997 y empezó a recibir recursos presupuestales en el ejercicio fiscal de 1998. Desde entonces y hasta el año 2008, el crecimiento real que éste fondo ha experimentado ha sido mínimo, e incluso ha decrecido en algunos años, como se aprecia en el ANEXO 2, donde se advierte el crecimiento real del FAEB entre 1997 y 2008.

Hasta el ejercicio presupuestal del 2007, el procedimiento para la distribución del FAEB entre las entidades federativas se realizaba de manera inercial, ya que no se contaba con una fórmula o algún método estadístico sistematizado para llevar a cabo dicho proceso. En el artículo 27 de la LCF sólo se establecía que el monto del FAEB se determinaba anualmente en el PEF, conforme a los criterios del Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondían por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

Adicionalmente, se consideran los recursos presupuestarios que con cargo en el FAEB se transfieren a las Entidades Federativas, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, y se le adicionan las ampliaciones y actualizaciones presupuestarias.<sup>68</sup>

### **3.2 Reforma de 2007 sobre la fórmula de distribución del FAEB y sus resultados**

En septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó las reformas del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, con vigencia a partir del ejercicio presupuestal de 2008, con el establecimiento de una fórmula que define las variables y los ponderadores que se deben considerar para la distribución del FAEB en las entidades federativas.

---

<sup>67</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México, p 2.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 7.



De esa manera, en el Dictamen aprobado se estableció la conveniencia de incluir y reconocer la heterogeneidad entre los estados en el costo de proveer el servicio educativo, por lo que dicho costo se considera como una variable en la nueva fórmula de distribución del fondo hacia las entidades federativas. Las variables y ponderadores que integran la nueva fórmula diseñada, consisten en:

- I. La matrícula pública en educación básica: 50%.
- II. El rezago en gasto federal por alumno: 20%.
- III. El gasto estatal en educación: 20%.
- IV. El índice en calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública: 10%.

La mayoría de los recursos del FAEB se destinan al pago de la nómina de los docentes; sin embargo, este aspecto no se contempla en la fórmula.

Si después de aplicar la fórmula anterior existen sobrantes en el fondo, se distribuirán entre todos los estados de acuerdo con su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional.

Además, la fórmula del FAEB no sería aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho fondo éste sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada estado recibió del FAEB en el año inmediato anterior.

Con los ponderadores establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal se buscó, por un lado, resarcir el esfuerzo financiero que realizan algunos estados que aportan un alto porcentaje de sus recursos a los sistemas educativos estatales y, por otro, motivar el mejoramiento de la calidad educativa en el territorio nacional, considerando que a mejor calidad y aprovechamiento, se podrán obtener mayores recursos del FAEB.

Sin embargo, no se modificó en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal la parte que establece que la distribución de la totalidad del FAEB se realizará anualmente con base en la fórmula y que el monto del FAEB se determinará en el PEF, exclusivamente a partir del registro común de escuelas y la plantilla de personal, así como por las ampliaciones presupuestarias, las medidas con cargo en las previsiones para el FAEB y la actualización de los gastos de operación distintos a los servicios personales y de mantenimiento; situación que ya no es aplicable.

La asignación presupuestal del FAEB, al igual que la de todo el Ramo General 33, se define de manera anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La fórmula se aplica con base en el techo económico del Fondo propuesto por el Ejecutivo Federal (SHCP) y que es autorizado por la Cámara de Diputados dentro del PEF para cada ejercicio fiscal. Su asignación se opera a partir de la suma de dos referentes: el FAEB asignado en el año anterior y el incremento del Fondo para el nuevo año fiscal, el cual se redistribuye de acuerdo con los cuatro coeficientes señalados.

Los recursos para transferirse a los estados mediante el Ramo General 33 en 2009 fueron de 396,262,331.3 miles de pesos (al FAEB se le asignó un monto de 220,332,600.0 miles de pesos); al respecto, se tuvo un ejercicio presupuestal por 412,466,550.6 miles de pesos,

según lo registrado en la Cuenta Pública Federal, el 57.0% del total del Ramo General 33 (235,261,453.2 miles de pesos) correspondió al FAEB.

Los estados que concentran la mayor parte de los recursos del FAEB en 2009 son: Chiapas, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz, con el 47.5% del presupuesto ejercido del fondo.

En el caso específico de los recursos para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, durante 2009 ejercieron 26,980,353.1 miles de pesos y es la entidad que recibe mayores recursos de la federación para atender a la educación básica y normal, superando los 22,856,657.1 miles de pesos que recibió el Estado de México.

Tanto en el caso del FAEB como en los recursos para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal, sus recursos son ministrados por la Tesorería de la Federación (TESOFE), a los Gobiernos de las Entidades Federativas, cuando se trata del FAEB, y a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), en el caso de los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal.

El FAEB registra aumentos presupuestales importantes durante los ejercicios fiscales, resultado de la transferencia de recursos para pagar los incrementos salariales del personal administrativo y docente, el pago de impuestos federales, las reubicaciones de personal y el efecto de dichos incrementos en las prestaciones sociales, así como, principalmente, por la creación de las plazas necesarias para ser utilizadas durante el siguiente ciclo escolar. Para 2009, el incremento que registró el gasto ejercido del FAEB, con respecto a la asignación original, fue de 6.8%, monto superior al incremento registrado en todo el Ramo General 33 (4.1%).

Para el ejercicio de 2009 las entidades federativas han procurado ejercer sus recursos durante el ejercicio fiscal para el que fueron aprobados; el 96.5% de los recursos del fondo se ejercieron al 31 de diciembre, un 0.8% de forma posterior y un 2.7% (7,175,146.0 miles de pesos) se mantenía sin ejercer al momento de las revisiones, motivo por el que se debe reforzar la eficiencia del gasto.

Cabe señalar que en el Dictamen de la Iniciativa de decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Ramo General 33, se menciona que las transferencias que se efectúen para la educación básica no sustituyen a otras fuentes de financiamiento para la educación que existen en cada Estado, sino que las complementan y estimulan, y que se juzga pertinente la creación del FAEB. Además, se señala que los programas compensatorios, de manera independiente, seguirán siendo utilizados para lograr la igualdad entre las entidades en esta materia.

Otra medida ha sido promover que los recursos del FAEB sean transferidos de manera inmediata a las dependencias ejecutoras del gasto, y que éstas sean quienes los administren, así como de contar con registros específicos para la fiscalización del recurso, especialmente lo referente a las nóminas estatales subsidiadas.

Sin embargo, actualmente las secretarías de Finanzas o similares administran directamente, de forma parcial o total, el 28.9% de los recursos transferidos por la federación. De hecho, en estados como Baja California Sur, Coahuila, Durango, Michoacán,

Tamaulipas y Zacatecas, la totalidad de los recursos transferidos son administrados por las Secretarías de Finanzas o similares.

En términos generales, la administración de los recursos del FAEB, incluyendo los productos financieros, en las entidades federativas adquiere tres modalidades distintas, como son:

- 1) Estados donde las secretarías de Finanzas o Hacienda transfieren a los entes ejecutores (secretarías de Educación u Organismos Descentralizados constituidos como resultado de los Convenios emanados del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica) la totalidad de los recursos del FAEB, y estos últimos son los encargados de administrar y ejecutar dichos recursos; representan el 51.6% de los recursos transferidos.
- 2) Estados en los que las secretarías de Finanzas o Hacienda transfieren una parte de los recursos del FAEB a los entes ejecutores de educación, y se quedan con la parte restante para constituirse, también, en un ente ejecutor de dichos recursos. Básicamente, se encargan de cubrir los compromisos del personal estatal y de los gastos de operación; representan el 31.9% de los recursos transferidos (12.4% administrado por las secretarías de Finanzas y el 19.5 por las dependencias ejecutoras).
- 3) La tercera forma de administración se caracteriza por el hecho de que las secretarías de Finanzas o Hacienda no transfieren los recursos del FAEB a los entes ejecutores de educación, sino que se hacen cargo por completo de la administración de los recursos del FAEB, realizando los pagos a petición de la dependencia u organismo del sector educativo; representan el 16.5% de los recursos transferidos.

La finalidad del establecimiento de la fórmula fue la de hacer más transparente la asignación de recursos, impulsar el mejoramiento de la calidad educativa como un factor de distribución de los recursos y enfocarse en la demanda real del servicio educativo y en el esfuerzo presupuestario de los gobiernos locales.

Sin embargo, para superar los desafíos de la calidad y la equidad en la educación, el Sistema Educativo Mexicano necesariamente debe resolver otro tipo de retos que tienen que ver con sus formas de organización y de funcionamiento. Así, están los asuntos referidos a la descentralización; la necesidad de contar con sistemas de información y de evaluación eficaces y oportunos que fundamenten la toma de decisiones; la asignación de los recursos para la atención de las áreas prioritarias y objetivas que repercutan directamente en la calidad y en la equidad de la educación; la formación de cuadros para la gestión del sistema tanto a nivel federal como estatal; la consecución de fondos financieros diversificados y, por supuesto, la calidad de la formación inicial y en servicio de docentes y directivos escolares. Sin la atención de estas medidas, la calidad y la equidad en la educación podrán continuar sólo en el ámbito de las aspiraciones.<sup>69</sup>

### **3.3 Los alcances de la descentralización**

Habiendo establecido que los servicios educativos no se descentralizaron, se reafirma esta misma premisa al constatar que en la Ley General de Educación (LGE) no se aludió a la descentralización como un proceso jurídico administrativo, sino que se enmarcó en el concepto de 'federalismo' y en la noción de concurrencia de facultades entre la Federación

---

<sup>69</sup> Zorrilla Fierro Margarita, *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*, en: "Revista Electrónica de Investigación, Vol. 4 No.2, 2002", Aguascalientes, México, p. 9.

y las entidades federativas. Así, la LGE no devolvió ni redistribuyó atribuciones a las entidades federativas, sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas.

Los componentes del Acuerdo fueron parte de la concertación para sustentar la decisión de fondo: transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, garantizando el carácter nacional del sistema educativo. El Acuerdo hizo coincidir este proceso, al que denominó federalización, un concepto jurídicamente discutible, en el que sigue predominando el poder central federal.<sup>70</sup>

Al hacer el análisis del periodo que corresponde a la administración centralizada de los servicios educativos, por parte de la federación, encontramos que en una determinada etapa se presentaron problemas derivados de dicha centralización, tales como la duplicidad de funciones, competencia innecesaria en los servicios, abandono de la educación por parte de varias entidades, cobertura insuficiente, baja calidad de la educación, altos niveles de deserción, bajo promedio en el número de grados cursados por la población estudiantil, disparidades regionales, distanciamiento entre la autoridad y la escuela, la densa red de procedimientos y trámites, la desigual responsabilidad entre la escuela, los padres y la comunidad; otros de carácter pedagógico como la falta de vinculación de los programas de enseñanza con los problemas locales, pues asignaturas como la geografía, la economía y la historia de las entidades eran pasadas por alto en las escuelas, ya que los estudiantes no recibían conocimientos completos sobre sus estados.

Era necesaria entonces, la definición de alguna medida que compensara estas ineficiencias, por lo que a finales de la década de los 50's el gobierno federal buscó alternativas para sostener un sistema que lo sobrepasaba cada vez más respecto a las tareas operativas que demandaba y las dimensiones y complejidad que alcanzaba. No es sino hasta la década de los 70's cuando se crea la Ley Federal de Educación, en la que se establecen los procesos de desconcentración de las estructuras administrativas de la SEP, al establecer delegaciones regionales y oficinas locales en las entidades federativas, como alternativa a los problemas anteriormente descritos.

Es así que aunque nos referimos a una modificación interna, la desconcentración educativa promovida por la creación de estas delegaciones generales, significó una redefinición de la estructura decisional y en consecuencia una redistribución del poder mismo. Esto se comprueba con el papel del delegado del Secretario de Educación Pública que se constituyó como la máxima autoridad educativa federal en el estado, lo que supuso subordinar a esta figura las autoridades de cada uno de los niveles educativos desconcentrados.

Por tanto aunque no nos referimos al desarrollo de una descentralización como tal, podemos identificar la desconcentración como alternativa para resolver los problemas que la administración centralizada de los servicios educativos ocasionaba, pues significó una redistribución del poder que mantenía el gobierno central.

---

<sup>70</sup> Latapí Sarre, Pablo, *La política educativa del Estado mexicano desde 1992*, en: "Revista Electrónica de Investigación Educativa", vol. 6, número 002, México, 2004, Universidad Autónoma de Baja California, Ensenada, p. 5.

Así, podemos determinar que una de las ventajas que trajo el proceso de ‘descentralización’, fue una redistribución parcial de las facultades de intervención en la administración operativa de la educación, que permitió a las entidades federativas involucrarse en la atención local de los servicios educativos a su cargo, comprometiendo a municipios e integrantes de la comunidad.

Al hablar de la ‘descentralización’ promovida por el ANMEB, nos referimos, como ya se ha visto a la transferencia de los servicios educativos federales a los estados, así como el conjunto de conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la co-administración de facto del sistema; edificios, matrícula y los recursos para sufragarlos, a través de los Ramos Generales 25, 26, 28 y la reasignación del Gasto Público Federal.

El contexto de la ‘descentralización’ de los servicios educativos, estuvo conformado por un régimen presidencialista predominante, la existencia de un partido único/hegemónico y una estructura clientelar, por lo que considerando este entorno podemos entender las deficiencias e inconsistencias que de ella derivan.

A pesar de este contexto y de la concordancia respecto a los efectos negativos que la descentralización provocó en las entidades, también hay reconocimiento a los beneficios que, a pesar de todo, indujo:

*“La SEP alentó iniciativas estatales respecto, por ejemplo, a estrategias compensatorias, programas para niños migrantes, proyectos complementarios relacionados con la asignatura Formación Cívica y Ética, publicaciones propias de los estados, definición de materias optativas en los programas de estudio y otros asuntos. Gradualmente se fue logrando que muchos gobiernos estatales fortalecieran sus equipos técnicos y, sobre todo, que comprendieran que eran ellos quienes debían ir definiendo el ámbito y las características de su soberanía educativa. La legislación, sin embargo, no se modificó. Tampoco se avanzó en un asunto particularmente complejo: la organización del sistema de formación y actualización del magisterio en cada estado”.<sup>71</sup>*

Otro gran alcance del Sistema Educativo Nacional posterior el establecimiento del ANMEB, fue el extraordinario trabajo respecto de la reforma curricular, el establecimiento de los equipos técnicos formados por la SEP, al igual que el de la producción de los libros de texto y otros materiales. Estos avances son sin duda aspectos muy positivos que se han continuado hasta el presente, son ejemplos concretos de lo que significa una política de Estado mantenida y enriquecida a través del tiempo.<sup>72</sup>

Sin embargo, atendiendo el proceso de la ‘descentralización’ de los recursos federales para la educación en sus diversas etapas, resulta indudable que son más los obstáculos y desventajas encontrados, que las ventajas y los alcances derivados de ella pues como se ha mencionado anteriormente, se ha desarrollado una descentralización del gasto federal concebido, planeado y controlado por el centro, que no fortalece la división de facultades, que no toma en cuenta las disparidades regionales en los costos de provisión del servicio y que establece criterios distantes de la necesidad real del gasto educativo.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 6.

### 3.4 Las desventajas y los obstáculos de la descentralización

Para identificar los problemas, obstáculos e inconsistencias del proceso de descentralización desde la formulación del ANMEB, hasta los últimos años de la aplicación de la fórmula de 2007; primero se analizará el periodo de 1992- 1997, en base a la operación del ANMEB y después se procederá con el periodo de 1997 en adelante, en donde, para un mejor entendimiento y funcionalidad, se utilizará la clasificación del Dr. José Raúl Trujillo, denominando al FAEB de primera generación, el que se aplicó de manera inercial del año 1998 a 2007 y al FAEB de segunda generación, el que se desarrolló en base a la fórmula de distribución desde el año 2008 en adelante.<sup>73</sup>

Se parte del periodo de 1992-1997, en el que predominó una descentralización caracterizada por la preponderancia del gobierno Federal en las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del sistema educativo. Éstas constituían la planeación, la evaluación, el desarrollo de libros de texto, la definición del calendario escolar, la responsabilidad de definir los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales.

Esta prevalencia del poder en el gobierno Federal se justificó en salvaguarda de la equidad e igualdad de oportunidades a nivel nacional, pues *“la diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado”*.<sup>74</sup>

Por lo que se puede decir que una primera desventaja de esta etapa de la descentralización, fue que no se produjo una real distribución del poder y de las decisiones en materia educativa hacia los estados, sino como se ha visto, a las entidades se les asignaron sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro. Además de esto, se vieron sujetos a respetar las relaciones, pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE. Ello los puso en una situación desfavorable respecto a las negociaciones salariales con el sindicato, lo que trajo una repercusión en sus finanzas estatales.

Sin embargo, se considera que durante esta etapa, uno de los mayores problemas que resultaron del proceso de descentralización educativa, fue la escasa vinculación de las transferencias dirigidas a los estados, con las necesidades de gasto educativo en cada uno de ellos. El proceso de descentralización asignó las transferencias para cada estado en función a la dinámica histórica de recurso que los estados recibían por parte del gobierno central, sin que necesariamente existiese una vinculación óptima con las necesidades de gasto. La mecánica de distribución de los fondos educativos no tomó en cuenta ningún análisis de la demanda de los servicios en cada uno de los estados.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 7-20.

<sup>74</sup> Pardo, María del Carmen, 1999, *op. cit.*, pp. 125-133.

Además de esto las políticas de gasto ejecutadas a nivel central propiciaron asimetrías en las distintas regiones del país en donde se mantuvo una concentración principalmente en los grandes centros urbanos y en un menor grado en las áreas con menor desarrollo económico.

En este contexto, la dinámica de distribución obedecía a relaciones políticas asimétricas, en donde los funcionarios estatales que mostraban mayor disciplina o bien, capacidad de interrelación con los funcionarios del nivel central de gobierno lograban mayor cantidad de recursos para sus entidades.

Respecto del financiamiento de la educación se planteó que la federación se encargaría del financiamiento al término del año de 1992 y que para los ejercicios fiscales siguientes existiría concurrencia entre los estados y la misma federación para cubrir los costos de los servicios educativos. En la introducción del ANMEB se menciona:

*“La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa”.*<sup>75</sup>

Posteriormente, también se remarcó en la Ley General de Educación que ambas partes procurarían fortalecer las fuentes del financiamiento y destinarían recursos crecientes, en términos reales, al gasto educativo.

Sin embargo como se ha visto, según el estudio realizado por Manuel Ulloa,<sup>76</sup> en el transcurso se observó que en términos reales, ambas partes desatendieron el acuerdo de incrementar las aportaciones a la educación, incluso las asignaciones fueron cada vez menores. Los recursos por habitante y por alumno disminuyeron de un año a otro, e incluso en algunos años fueron menores a los anteriores a la administración de 1994.

Es así que estas desventajas y dificultades en la determinación de las asignaciones para financiar los servicios educativos, en este periodo, desembocaron en el planteamiento de los fondos de financiamiento, incluido entre ellos el FAEB, que se integraron en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Con esto, se inicia el periodo del FAEB de primera generación, que como se mencionó en el capítulo anterior, contempló los siguientes elementos para su distribución: el registro común de escuelas y plantilla de personal; los recursos presupuestarios que con cargo al FAEB se hayan transferido a los estados de acuerdo con el PEF durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole las ampliaciones presupuestarias, el importe que resulte de aplicar las previsiones derivadas del ejercicio anterior y la actualización determinada de los gastos de operación.

Los elementos mencionados fueron la principal base para el cálculo de los presupuestos de cada ejercicio fiscal hasta 2007. Sin embargo, la ausencia de transparencia en la operación y los vacíos en las actualizaciones de los referentes básicos profundizaron desequilibrios y propiciaron manejos poco claros en las asignaciones presupuestales a los estados.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> ANMEB, *op. cit.*, p. 4.

<sup>76</sup> Ulloa, Manuel I., 1996, *op. cit.*, p. 5.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

El hecho de no tener un objetivo general definido en la LCF, ni tampoco una disposición reglamentaria que precisara la aplicación de sus recursos, constituyó una gran desventaja del FAEB de primera generación. La LCF solo contempló los recursos del FAEB como complementarios para el cumplimiento de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, que establecen como destino de aplicación de los recursos del FAEB el prestar los servicios de educación inicial, básica (incluyendo la indígena), especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

Sumado a ello, se mantuvo un mínimo crecimiento real del FAEB de primera generación de 1998 hasta el 2008, e incluso llegó a decrecer en algunos años.

Con esto se desatendió lo estipulado en los artículos 27 y 25 de la Ley General de Educación, referentes a fortalecer las fuentes de financiamiento de la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes en términos reales (ver ANEXO 3, sobre el crecimiento real del FAEB entre 1998 y 2008), hasta alcanzar un gasto total en el ramo educativo, equiparable al 8% del PIB nacional (Reforma de 2005).

Asimismo, el sistema de distribución del capital federal destinado a educación básica presenta un conflicto de inequidad entre las entidades, en virtud de que la Federación les otorga proporcionalmente cantidades menores a los estados que ya tenían un sistema educativo estatal; lo que ha generado que algunos gobiernos estatales se vean obligados a invertir recursos propios o a reorientar otros ingresos de sus erarios.

A pesar del impulso renovador de la reforma educativa de la última década del siglo XX, los resultados no han sido los esperados. La escuela pública en, general, si bien con honrosas excepciones, no ha conseguido renovar sus prácticas pedagógicas, la calidad en términos de los aprendizajes de los alumnos está aún lejos de conseguir los estándares planteados en el currículo y los desiguales niveles de aprovechamiento escolar entre regiones, estados, municipios y escuelas hablan de una inequidad en la distribución de las oportunidades para aprender, lo que como país, se ha definido como lo “básico”.<sup>78</sup>

De acuerdo con Zorrilla Fierro se tienen como principales obstáculos, hasta este periodo, diversas tensiones que impidieron lograr los objetivos de brindar una educación de calidad y equidad.

La primera de ellas es la tensión entre lo local y lo nacional; entre lo federal, lo estatal y lo municipal. Esta tensión se manifiesta, por ejemplo, en el inacabado proceso de descentralización. El gobierno federal, al conservar la función normativa y la distribución de los recursos, restringe en los hechos el margen de acción de los gobiernos estatales (o locales), dejándolos mayormente como operantes.

De 1997 al 2002, parece que se asiste a un proceso de re-centralización, por el cual, el organismo central –la secretaría de Educación Pública– no sólo establece las líneas de política educativa, sino también, las metas y las acciones programáticas; no obstante, el discurso oficial explícitamente afirma la necesidad de “fortalecer el federalismo”.

Esta tensión y las maneras cómo se busca resolverla también tiene implicaciones en lo que se denomina la *gestión institucional* y su peculiar forma de organización y funcionamiento caracterizada por una estructura jerárquica y lineal. Este modo de gestión institucional se encuentra en todos los niveles estructurales del Sistema Educativo Mexicano, desde las oficinas centrales de la SEP y los estados, la dimensión regional y de zona, hasta el mismo centro escolar.

---

<sup>78</sup> Secretaría de Educación Pública. (2001), *Programa Nacional de Educación 2001- 2006*. México: Autor. Citado en: Zorrilla Fierro Margarita, 2002, *op. cit.*, p. 8.



En otro orden se encuentran los tiempos del gobierno federal y los tiempos de los gobiernos estatales. En algunas entidades el cambio educativo no es una prioridad de sus gobiernos, mientras que en otras se producen acciones, a veces llamadas innovaciones, desarticuladas y dispersas. Además, los periodos de gobierno estatal no coinciden con los del gobierno federal. Los estados que tienen su programa de desarrollo educativo suelen ajustarlo o cambiarlo para responder a las demandas de los programas federales.

Otra de las tensiones que menciona la autora son las que existen entre lo político, lo administrativo burocrático, lo técnico profesional y lo pedagógico. Interesa destacar las tensiones que se producen entre distintos tipos de saberes y tiempos, ya que se encuentran relacionadas con los sujetos/actores del sistema.

Existen dificultades para identificar estos componentes, por lo cual no ha sido posible la construcción de una complementariedad de saberes. Nos referimos a los saberes políticos relacionados con la capacidad de negociación, concertación y creación de consensos; los saberes técnico-profesionales acerca de la gestión institucional, la planeación estratégica, la informática, la medición, la evaluación, lo pedagógico y curricular y otros más; los saberes burocrático-administrativos relativos al recorrido para cumplir con todos los pasos definidos por las normas y que se encuentran en el personal que ha visto transitar muchas administraciones de gobierno; y los saberes pedagógicos que se refieren al procesamiento de la nueva información derivada de la reforma y a los modos cómo los sujetos/actores de la vida cotidiana del sistema educativo resignifican las nuevas políticas y programas educativos.<sup>79</sup>

En el caso de los tiempos –calificados de la misma manera: políticos, técnico-profesionales, administrativo-burocráticos y pedagógicos– basta ilustrar la gran dificultad que tiene el SEM para instalar en el salón de clases una reforma curricular y pedagógica como la presente, ya que los tiempos de re-aprendizaje de los maestros, directivos y supervisores, e incluso mandos medios, no coinciden con los tiempos políticos (gubernamentales o sindicales) asociados generalmente, a procesos electorales.

Los tiempos técnico-profesionales necesarios para diseñar y operar, por ejemplo, un nuevo sistema de información escolar basado en datos individualizados o la incorporación de las nuevas tecnologías en las escuelas o diseñar y operar un sistema de evaluación, entre otros elementos.

Los tiempos administrativo-burocráticos que exige cada proceso (asignación de personal, manejo de incidencias, elaboración de la nómina, distribución de libros o certificación) de acuerdo con la normatividad para no incurrir en desviaciones administrativas e incluso jurídicas. Y los tiempos pedagógicos que son los más largos, pues tienen que ver con los procesos de aprendizaje o re-aprendizaje y generalmente son los menos considerados en la toma de decisiones.<sup>80</sup>

Un último factor que provoca tensión entre los propósitos de calidad con equidad y la eficiencia en el uso de los recursos, es que, a pesar de que el discurso oficial alude a dichos propósitos, cuando se informan los resultados educativos los referentes son cuantitativos:

---

<sup>79</sup> Zorrilla Fierro, Margarita, 2002, *op. cit.*, p. 11.

<sup>80</sup> Braslavsky, C. y Cosse, G., *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, (Documento de trabajo No. 5), 1997, p. 17.

espacios educativos los construidos, becas otorgadas y sus montos financieros, libros de texto distribuidos y cuestiones similares. Esto puede significar que se atiende la eficiencia en el manejo de recursos, mas no las políticas y acciones que realmente se orienten al mejoramiento de la calidad o que, a pesar de que existen esfuerzos federales, estatales y escolares importantes dirigidos al mejoramiento de la educación, no se cuenta aún con indicadores que permitan medir y evaluar sus resultados.

En el contexto de las desventajas planteadas hasta este momento, en 2004, la Convención Nacional Hacendaria, en base a su diagnóstico general sobre el gasto público, destacó que:

*“La insuficiencia de recursos es un problema importante, aún no dimensionado a cabalidad (...)La fórmula [sic] para la distribución de los recursos del FAEB contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, no responde a la problemática financiera actual que registran las entidades federativas, para satisfacer las necesidades del sector educativo”.*<sup>81</sup>

El problema de la insuficiencia de recursos financieros del FAEB señalado en la CNH 2004 continuó hasta 2007 y aún no se han estudiado ni precisado sus impactos reales; a pesar de que la mayoría de los estados —en distintos foros y órganos colegiados de la administración pública nacional— han manifestado que no tienen la solvencia económica para enfrentar los déficits que caracterizan a ese Fondo, que año con año se incrementan en cifras absolutas. Además, aun no hay claridad en la distribución de los denominados recursos irreductibles, asociados al pago de la nómina del personal federalizado y que tienen relación directa con el FAEB.

Asimismo, se advirtió que el sistema de distribución del capital federal destinado a educación básica presenta un gran problema al otorgar cantidades proporcionalmente menores a los estados que ya tenían un sistema educativo estatal; lo que ha generado que algunos gobiernos estatales se vean obligados a invertir recursos propios o a reorientar otros ingresos de sus erarios.

También se dejó entrever que a partir de la descentralización de la educación básica, los gobiernos estatales han tenido que cubrir importantes cantidades no radicadas por la Federación relacionadas con: la ProDet, el Programa de Carrera Magisterial o las aportaciones de seguridad social del personal transferido y de subsidio federal.

Estos problemas hoy en día persisten y sus impactos regresivos se agudizarán con la aplicación de la nueva fórmula para el FAEB.

Teniendo a la Convención Nacional Hacendaria de 2004 como un referente previo, la Cámara de Diputados, mediante un documento titulado “Antecedentes, evolución y distribución del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB)”, con fecha 4 de octubre de 2007, manifiesta que el FAEB, hasta el ejercicio presupuestal de ese año, no tenía fórmula alguna para distribuir los recursos. Solo se distribuía a partir de los elementos dos elementos mencionados en el artículo 27 de la LCF, con sus respectivas actualizaciones presupuestarias.

Es por esto que plantearon la necesidad de contar con una formula, que incluyera criterios específicos para propiciar la equidad de la distribución de los recursos entre los estados.

---

<sup>81</sup> Convención Nacional Hacendaria, *Primera Convención Nacional Hacendaria. Diagnóstico General: Gasto Público*, México, 2004, pp. 63-64. Recuperado de: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%204/t4Gasto>

En el mismo documento “Antecedentes, evolución y distribución del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB)”, se planteó la reforma para el ejercicio 2008, que introdujo la fórmula y ponderadores, estableciendo que el 50% del fondo se distribuiría en base la matrícula pública en educación básica, el 20% por el rezago en gasto federal por alumno, el 20% por el gasto estatal en educación y el 10% por el índice en calidad educativa que determinaría la Secretaría Educación Pública.

Pero, de acuerdo con Mejía Botero, la fórmula de distribución del FAEB que se estableció para distribuir por entidad federativa los recursos autorizados, se hizo sin perjuicio de la forma y las variables utilizadas para la determinación de este fondo.<sup>82</sup>

Aunque la mayoría de los recursos del FAEB estaban dirigidos al pago de la nómina de los docentes, este aspecto no se contempló en la fórmula.

Al introducir otras variables en la fórmula de distribución, es posible que se hubiera tenido la intención de dirigir los recursos hacia otros aspectos, sin embargo, en la realidad esto fue imposible, puesto que las plazas educativas ya estaban definidas.

Incluso tomando en cuenta el planteamiento de asignar la mitad del fondo en base a la matrícula educativa, pretendiendo homogeneizar el financiamiento per cápita federal, suena un tanto lejano a la realidad, pues los costos por aglomeración en zonas urbanas y rurales son diferentes.

El cambio de 2008, contravino las recomendaciones internacionales respecto a no aplicar en forma plana los presupuestos públicos para educación ante la diversidad cultural y la dispersión poblacional de Latinoamérica, además acentuó los problemas no resueltos en la asignación del FAEB de primera generación y que se agudizaron en forma diversificada al año 2007 en las entidades del país al re direccionar los criterios de cálculo del FAEB, que estaban centrados al pago de los trabajadores federalizados (oferta) y se reorientaron al costo por alumno en cada estado (demanda).

Los recursos del FAEB de segunda generación, de 2008 a 2013 con la fórmula vigente, se han redistribuido a partir del techo presupuestal que determina la SHCP y esa reasignación ha afectado en forma diferenciada a la mayoría de los erarios estatales: 20 estados de la república en 2008, 22 en 2009, 18 en 2010, 23 en 2011 y 24 tanto en 2012 como en 2013; con una grave tendencia creciente en los montos que dejan de recibir del FAEB ese volumen de entidades afectadas. Lo más grave es que esas reasignaciones corresponden en más del 95% a montos de la nómina de los trabajadores federalizados de educación básica que tienen que cubrir con recursos propios los gobiernos estatales.<sup>83</sup>

A través del análisis de las variables y de acuerdo con el estudio realizado por Mejía Botero y Olvera López<sup>84</sup>, al introducir el coeficiente que implica el 20% para compensar a las entidades que tienen *gasto federal inferior al promedio*, lo que busca la fórmula es compensar al estado donde el costo por alumno sea menor. Esto significa que en principio es un buen planteamiento, sin embargo, dicha redistribución del capital del Fondo se

---

<sup>82</sup> Mejía Botero Fernando, *Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008-2012*, en: “Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XLII, núm 3, México, 2012, p.27

<sup>83</sup> Trujillo José Raúl, *op. cit.* p. II.

<sup>84</sup> Fernando Mejía Botero., Adriana Olvera L., *Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*, en: “Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXXVIII, núm. 3-4, Centro de Estudios Educativos, A.C.”, México, 2008, p. 276.

ejecuta con una metodología presupuestal de suma cero,<sup>85</sup> y como el fondo es más o menos igual a precios constantes, entonces esta compensación se hace a costa de los recursos de otras entidades.

Otra de las inconsistencias en la fórmula, se refiere a la variable que mide la calidad educativa, respecto un índice determinado por la SEP. Cabe aclarar que dicho índice nunca fue definido ni puesto en marcha, durante todo el periodo del funcionamiento del FAEB de segunda generación. Con lo que, el valor de ese coeficiente del 10%, se sumó al de la variable de la matrícula educativa estatal, resultando esta, con un valor del 60%.

Mejía y Olvera puntualizaron que el cuarto componente, *gasto estatal en educación básica*, tiende a premiar a las entidades que aportan más de sus finanzas públicas para educación básica. Este hecho sería bueno si todos los estados tuvieran la misma dinámica de ingresos, pero en México ese rubro es muy variable, por ello con ese factor se profundizan las disparidades regionales.

Resumiendo y concluyendo el análisis de las variables a grandes rasgos, se tiene que la tendencia del financiamiento de la Federación para unificar el costo educativo por alumno en todas las entidades, pasa por alto las condiciones de desigualdad económica, social y geográfica entre ellas.

En ese sentido, desde la óptica de la equidad, es insostenible ese mecanismo tecnocrático. Por el contrario, se requiere establecer criterios más cercanos a las necesidades educativas regionales. Esta línea es coincidente con la de Adolfo Mota, quien como legislador federal documentó en su libro que la fórmula aprobada por el Congreso perpetúa la inequidad y puede conducir a conflictos laborales mayores, dado que la redistribución es fuertemente regresiva. En general, los estados más desarrollados y con mayor población urbana ganan, mientras que los rurales y pobres pierden.<sup>86</sup>

Al inicio del 2008, la SHCP publica por error en el DOF, la distribución del incremento del FAEB sin tomar en cuenta la nueva fórmula aprobada el año anterior; diez días después rectificó con otra publicación aplicando la distribución del FAEB en base a la fórmula recientemente adoptada. Este gazapo de la administración pública federal permitió contrastar, sobre el mismo techo presupuestal del FAEB 2008, la distribución diferenciada con y sin la nueva fórmula y confirmó que dicho mecanismo era regresivo, puesto que afectaba a gran parte de las entidades del país al redistribuir recursos federales asociados al pago de la nómina.<sup>87</sup>

Las diferencias para cada estado pueden observarse en el ANEXO 4, donde se comparan los distintos montos del reparto del FAEB por entidad y se refleja cómo se reasignaron en aquel año \$816.8 millones; mismos que se restaron a veinte entidades del país de sus aportaciones y se redistribuyeron sólo a once. Esos datos confirmaron los efectos regresivos de la fórmula de dicho fondo federal.

Los estados más afectados fueron seis, los cuales tienen altos índices de marginación: Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí y Michoacán. Todos ellos tuvieron pérdidas que oscilaron entre 41.2 y 211 millones de pesos; sin embargo, lo grave de esa

---

<sup>85</sup> En el aparato estatal el presupuesto Base Cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una dependencia, fondo o proyecto gubernamental (esta metodología puede ser también para instituciones particulares) a partir de un monto predeterminado por la SHCP. Este último, una vez avalado por la Cámara de Diputados, se redistribuye conforme a reglas de operación o criterios que establecen los correspondientes entes normativos.

<sup>86</sup> Mota, Adolfo, *Efectos de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en el ramo educativo sobre las finanzas públicas de las entidades federativas*, México, 2008, Cámara de Diputados, IX Legislatura, p. 113.

<sup>87</sup> Trujillo, José Raúl, *op. cit.*, p. 15.

redistribución fue que más de 95% correspondió al pago de las nóminas de personal federalizado y cada entidad tuvo que atenderlas con recursos propios, lo que generó nuevos desequilibrios e inequidades en el sostenimiento del servicio educativo público.

En contraste, las seis entidades que mayores recursos obtuvieron en 2008 por la aplicación de la fórmula FAEB fueron: Estado de México, Guanajuato, Puebla, Jalisco, Tabasco y Chiapas. Sólo tres de ellas recibieron más de \$640 millones, es decir, representan más de 78% de los recursos que en ese año se restaron a los veinte estados afectados.<sup>88</sup>

Según el análisis de Fernando Mejía Botero<sup>89</sup> el cambio real de este fondo, entre 2007 y 2012, muestra que solo seis entidades federativas están recibiendo, en términos reales, más que en 2007: Guanajuato, México, Distrito Federal, Puebla, Nuevo León y Jalisco; estos no son propiamente los estados donde se presentan las mayores carencias sociales y educativas del país. El resto de las 26 entidades reciben menos que en 2007 (ver ANEXO 5). Incluso hay siete estados que obtienen alrededor de tres puntos porcentuales menos (Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí y Tamaulipas).

Ante la afectación de muchas entidades por la modificación del mecanismo de asignación de los recursos del FAEB de segunda generación, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en respuesta a las gestiones de autoridades estatales, legitimó en el PEF 2008 una partida complementaria del FAEB por \$1000 millones<sup>90</sup> etiquetados como recursos no regularizables con el propósito de resarcir el daño a las entidades que perdieron ingresos por la aplicación de la fórmula. Lamentablemente, esos recursos sólo fueron un atenuante para contener el malestar y la tensión de los gobiernos estatales que resultaron perjudicados.

Las autoridades hacendarias del país les expusieron que con la Reforma Fiscal 2008, lo que perdían en un fondo federal lo ganaban en otro ramo o en otro fondo del PEF. Sin embargo, la mayoría de los funcionarios de ambos ámbitos de gobierno no tomaron en cuenta que los recursos etiquetados de las aportaciones para la educación básica obedecían a una dinámica distinta —por el incremento salarial— y a compromisos fiscales diferenciados, que es diferente a la de los fondos pactados para el financiamiento de otros servicios públicos.

En la realidad se contrastan los efectos regresivos de los mecanismos de distribución, pese a los argumentos y las medidas para resarcir el efecto negativo propiciado por la fórmula del FAEB de segunda generación en las finanzas de los estados.

De acuerdo al estudio realizado por Trujillo, en base a la comparación de la distribución del FAEB de primera y segunda generación, se confirma por un lado, la tendencia negativa y creciente en la redistribución de los recursos federales y, por otro, la afectación a la mayoría de los estados del país, así como un incremento en el número de entidades perjudicadas por la fórmula del FAEB, al pasar de veinte a veinticuatro. Por otra parte, los montos que se asignan aumentaron de \$816.8 a \$12,816.0 millones, esto implica la redistribución de

---

<sup>88</sup> Trujillo, José Raúl, 2013, *op. cit.*, p. 17.

<sup>89</sup> Mejía Botero, Fernando, 2012, *op. cit.*, pp. 21-34.

<sup>90</sup> *Análisis Funcional Programático Económico*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. México, 2008, PEF, p. 6. Consultado en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_08/temas/tomos/11/r11\\_afpe.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_08/temas/tomos/11/r11_afpe.pdf)

montos federales de varios estados con alta marginación y población rural a otras entidades que no tienen dichas condiciones.

En el ANEXO 6 se advierte que al aplicar la nueva fórmula para distribuir los recursos del FAEB y contrastar esas asignaciones con los montos que se hubieran otorgado a través del esquema inercial, el impacto acumulado de 2008 a 2013 ha implicado una redistribución de \$38,103.5 millones, cantidad dada sólo a diez estados.

Entidad	Impacto positivo acumulado del FAEB	
México	15,980.1	10 entidades que en conjunto se han beneficiado con \$38,103.5 millones de pesos
Guanajuato	5,396.7	
Jalisco	5,266.7	
Puebla	4,966.3	
Nuevo León	2,728.2	
Chihuahua	1,334.7	
Baja California	758.4	
Tabasco	647.4	
Yucatán	643.6	
Chiapas	381.5	
Fuente: Trujillo, José Raúl, El FAEB de Tercera Generación: Una Tarea Pendiente en la Agenda Legislativa, Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2013, México, 2013, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, p. 19. <a href="https://docs.google.com/file/d/0B0ZC6c4c0vDGWFFSaGp4Zjh2MmM/edit">https://docs.google.com/file/d/0B0ZC6c4c0vDGWFFSaGp4Zjh2MmM/edit</a>		

Así se tiene que la aplicación de la fórmula en 2009 afectó a veintidós entidades que tuvieron pérdidas en la participación del Fondo por un total de \$3,335.9 millones, monto distribuido a nueve de ellas que se beneficiaron con este esquema de asignación de recursos.

Aunque se siguió perjudicando a la mayoría de los estados del país, en 2010 el resultado del uso de la fórmula FAEB fue atípico, puesto que fue el ejercicio fiscal con el menor número de erarios afectados, dieciocho, con una redistribución de \$4,602.2 millones a trece entidades.

En 2011, veintitrés entidades federativas fueron perjudicadas con un monto de \$7,214.4 millones. En 2012 como en 2013 veinticuatro entidades fueron afectadas con \$10,157.6 y \$12,816.0 millones respectivamente, los cuales fueron redistribuidos en sólo siete entidades.

Ante la realidad anterior, la aplicación de la fórmula FAEB durante 2008- 2013, en forma diferenciada, ha dañado veintiún entidades y beneficiado a una minoría de erarios estatales porque el mecanismo contempla una asignación, con base cero, del monto nacional

autorizado al Fondo, sin considerar el costo de la prestación del servicio en los ámbitos urbano y rural, la dispersión poblacional o la diversidad cultural y étnica de nuestro país.<sup>91</sup>

De acuerdo a una de las conclusiones resueltas por el Dr. José Raúl Trujillo, los criterios y componentes del mecanismo oficial para la distribución del FAEB tienen que revisarse y modificarse con un efectivo sentido de equidad y no con el actual enfoque tecnocrático de igualar, en todo el país, el costo federal por alumno de educación básica, lo cual violenta recomendaciones internacionales y el espíritu federalista de la Carta Magna de México. De no hacerlo, se profundizarán aún más las brechas entre las distintas regiones y los estados de la República.<sup>92</sup>

El tema de la fórmula es fundamental, pues si un fondo tiene un destino predeterminado, no es procedente que se use para otra cosa; es decir, su fórmula ha de estar constituida por criterios propios del destino de los recursos y no procurar incentivar el gasto local. En otras palabras, si el FAEB está destinado al financiamiento de la nómina del magisterio y unas pequeñas proporciones para otros tipos de gasto (los cuales son financiados por otros fondos y otros ramos), lo que tiene caso poner en la fórmula son criterios atingentes a esto y no el gasto estatal en educación.

La inclusión de “criterios de reparto” es un buen avance, aunque vale ir pensando en establecer unos criterios más cercanos a las necesidades educativas regionales e incluir más intencionalmente el tema de equidad.

### **3.5 La situación actual del financiamiento educativo.**

La evolución histórica de los estados en relación con su participación en el FAEB exhibe, en la mayoría de los casos, una reducción. Esto se hace evidente a partir de valores porcentuales contrastados desde el inicio del FAEB en 1998 hasta 2013.

La tendencia de pérdida se acentúa cada vez más. En 2008, las entidades perjudicadas eran veinte, en 2013 son veinticuatro; además, varios estados poseen una disminución significativa en su participación porcentual.

Se estima que la potencial repercusión del déficit acumulado del FAEB en las finanzas estatales, incide principalmente en las participaciones federales que reciben las entidades del país –por ser transferencias de recursos no etiquetados que manejan libremente los gobiernos estatales–, ya que los ingresos propios que generan las entidades federativas afectadas son muy bajos.

Del total de los ingresos que los gobiernos estatales y municipales disponen, las transferencias federales constituyen la principal fuente; en 1990 el 46 % del total del gasto programable se destinaba a transferencias, y al cierre de 2003, las transferencias representaron el 77 %. Las transferencias y las participaciones federales significan el 88% de los ingresos brutos estatales, en contraste con los recursos con que cuentan las entidades federativas, solo entre 4 y 8 % proviene de fuentes propias.<sup>93</sup> En el ANEXO 7, se muestra el bajo porcentaje de la generación de recursos propios de los estados.

---

<sup>91</sup> Mancera Corcuera, Carlos, *Financiamiento de la educación básica*. En A. Arnaut, y S. Giorguli (Coord.), “Los grandes problemas de México”. Tomo VII Educación, México, 2010, El Colegio de México, pp. 160-181, <http://2010.colmex.mx/16tomos/VII.pdf>

<sup>92</sup> Trujillo, José Raúl, 2013, *op. cit.*, p. 20.

<sup>93</sup> Escalante Semerena, Roberto, *Los retos del federalismo Fiscal en las resoluciones finales de la CNH*, México, 2004, El Financiero, viernes 3 de agosto de 2004, p. 25.

Las participaciones y las aportaciones federales representan para los gobiernos estatales, en promedio, más del 91% de sus ingresos, que contrasta con la baja generación de recursos propios. Tal como se puede observar en el ANEXO 8.

Debido a que las aportaciones están etiquetadas y su uso y destino son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, los gobiernos estatales sólo pueden manejar libremente las participaciones federales y sus ingresos propios. En 2011, éstos representaron, en el ámbito nacional, 34.9 y 8.3% respectivamente (ANEXO 8).

Asimismo, las participaciones y las aportaciones federales asignadas a los estados de 2005 a 2011 variaron de 91.6% a 92.5% del total de sus ingresos, mientras que los ingresos propios oscilaron entre 7.5% y 8.4 por ciento.

Esto significa que los ingresos estatales muestran gran dependencia de las participaciones que se distribuyen a los estados, al ser transferencias de recursos que no tienen condicionado su uso ni su destino – al igual que los pocos recursos propios que generan las entidades– es la vertiente presupuestal en la que, en diferentes proporciones, ha venido repercutiendo el déficit acumulado del FAEB.

De acuerdo al estudio que realizó José Raúl Trujillo, para determinar el impacto que el déficit del FAEB de segunda generación tiene en las participaciones de cada estado; se compararon dos variables: 1. La tendencia acumulada 2008–2013 por la redistribución del FAEB y 2. La asignación por entidad de los recursos del FGP 2013.

En ese sentido, en el ANEXO 9 se contrasta la repercusión acumulada del FAEB al año 2013 con relación a los recursos asignados a cada entidad del FGP en ese mismo ejercicio fiscal; se observa, que los estados con el mayor déficit del FAEB son: Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Michoacán e Hidalgo y que sus participaciones federales aún son suficientes para cubrirlo; aunque ello implique para esos casos no atender otros sectores públicos o requerimientos de su población.

En contraste, las 10 entidades con impacto acumulado positivo del FAEB incrementan sus posibilidades de administración financiera y pueden cargar al FAEB algunos de los costos de sus respectivos subsistemas de educación básica originalmente estatales.

La comparación de las dos variables, realizada por el Dr. Trujillo, se incluye en el ANEXO 10, en donde se puede ver que los 10 estados con impacto positivo del FAEB tienen aún aumento de recursos significativo, por lo que no requieren hacer uso de sus participaciones para cumplir la función educativa. Mientras que estados como Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Zacatecas, San Luis Potosí, Nayarit, Morelos, Michoacán, Veracruz, Tamaulipas y Durango, tienen una repercusión entre el 18% y el 42% de sus recursos del fondo de participaciones a causa del déficit acumulado del FAEB que tienen que cubrir con participaciones.

En 2013, el impacto de la pérdida acumulada por la fórmula del FAEB 2008-2013 afecta directamente las finanzas de veintiún entidades, bajo el supuesto de que los gobiernos estatales utilizan los recursos del FGP para resarcir ese déficit. De los estados perjudicados, cinco se encuentran en situación crítica (Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Zacatecas).



Los daños a Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Zacatecas, San Luis Potosí, Nayarit, Morelos, Michoacán, Veracruz y Tamaulipas alcanzan —en el ejercicio fiscal 2013— más de 20% de su FGP. Oaxaca es el estado más afectado con 42.5% de sus participaciones federales. Esto genera, en las entidades perjudicadas, la desatención de importantes sectores: infraestructura social, seguridad, servicios de salud, etcétera. Esta circunstancia está afectando las posibilidades de crecimiento y desarrollo futuro de esas entidades.

Adicionalmente, a partir de la descentralización de los servicios educativos, los gobiernos estatales absorben de las plazas de subsidio federal el pago de los terceros institucionales (ISSSTE, FOVISSSTE y SAR), así como de las prestaciones económicas derivadas de negociaciones, en el ámbito local, que no son reconocidas por la Federación y que se observan en las fiscalizaciones de la ASF. Estos compromisos han presionado a las entidades para que dispongan de un número mayor de recursos del FGP para pagar lo que no se radica vía el FAEB.

Estas presiones sobre el Capítulo 1000 de Servicios Personales —entre otras razones— han ocasionado que las autoridades estatales tengan que recurrir a un número mayor de recursos del FGP o los pocos recursos propios que generan para pagar lo que no se radica en el FAEB para el pago de la nómina del personal federalizado y, lamentablemente en algunos casos, a financiamientos por la vía de deuda pública o derivado de gestiones particulares ante la Federación.<sup>94</sup>

Actualmente, la fórmula FAEB provoca problemas financieros en los erarios de la mayoría de los estados del país y, al mismo tiempo, su propensión creciente perpetúa la inequidad en su asignación. Esta situación repercute, sobre todo, en las entidades con menores posibilidades presupuestales. A lo anterior se suma que todos los estados tienen una absoluta dependencia de las aportaciones y participaciones federales, ante su limitada capacidad para captar recursos propios.

Ante este escenario, la Auditoría Superior de la Federación ha comunicado formalmente a la H. Cámara de Diputados que es necesario revisar el comportamiento de la fórmula, así como que se elaboren un diagnóstico y estudios sobre los criterios de la distribución del FAEB para reducir las desigualdades que genera su asignación a las entidades del país.

## **Capítulo IV. Recentralización del financiamiento educativo, perspectivas de la reforma.**

### **4.1 La sustitución del FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.**

En septiembre del año 2013, el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas

---

<sup>94</sup> Trujillo, José Raúl, 2013, *op. cit.*, p. 32.

disposiciones de la ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en materia de financiamiento educativo.

En esta se realiza un diagnóstico del funcionamiento de los esquemas vigentes de distribución de la fórmula del FAEB, y en base a las problemáticas e inconsistencias encontradas, propone la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

*“En resumen, a pesar de la creación y las reglas de distribución del FAEB, se ha mantenido una disparidad significativa en el gasto en educación considerando criterios de equidad y eficiencia. Las finanzas públicas de los estados requerían un ajuste más gradual del que se ha venido presentando desde la aplicación de la fórmula de distribución de este fondo”.*<sup>95</sup>

En el contenido de la iniciativa se presenta al FONE como mecanismo para generar un adecuado control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como por los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los estados por parte de la Federación.

*“Considerando que la Constitución mandata el financiamiento conjunto de la educación entre la Federación y las entidades federativas, el diagnóstico expuesto en el presente documento y las propuestas realizadas por la CONAGO, se propone la creación del Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el cual generará un adecuado control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, así como por los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los estados por parte de la Federación.*

*El FONE incluirá los recursos para cubrir los gastos en servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados en el marco del Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, las cuales serán registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del Sistema de Información y Gestión Educativa, recientemente aprobado en la reforma a la Ley General de Educación.*

*Para lo anterior, la Secretaría de Educación Pública se encargará de establecer un sistema de administración de nómina, donde las autoridades educativas de las entidades federativas registrarán la información correspondiente de la nómina educativa. A través de este sistema, dicha Secretaría solicitará a la Tesorería de la Federación realizar el pago correspondiente directamente a los maestros, por cuenta y orden de las entidades federativas. Tanto la Secretaría de Educación Pública como la Secretaría Hacienda y Crédito Público, emitirán las disposiciones y los plazos que deberán observar las entidades federativas para registrar la nómina en dicho sistema.*

---

<sup>95</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en materia de financiamiento educativo. Septiembre de 2013, diagnóstico p. IV

*El monto total del FONE será determinado de acuerdo con las plazas registradas en el recientemente aprobado Sistema de Información y Gestión Educativa, incluyendo las erogaciones por concepto de remuneraciones, es decir, sueldos y prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social, así como las ampliaciones autorizadas el año inmediato anterior”.<sup>96</sup>*

Se argumenta que con la creación de este fondo se espera que sea más eficiente y transparente el pago de la nómina, al lograr que los pagos correspondan directa y exclusivamente a los maestros que estén registrados en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), establecido en el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación (LGE).

También se sostiene que este fondo regulará el mecanismo de integración de nuevos docentes en la plantilla, generando menos presión sobre la nómina y las finanzas estatales; además que incluirá recursos para financiar los gastos de operación, en base a una fórmula que contará con criterios de matrícula y de densidad poblacional para niños de 5 a 14 años que estén en edad de cursar la educación básica.

Respecto a la creación e integración de nuevas plazas federales transferidas, así como las negociaciones sobre los incrementos salariales, se realizarán tomando en cuenta los criterios de la reciente reforma educativa contenida en la LGE y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), con base en:

1. La disponibilidad de recursos públicos federales aprobados por la Cámara de Diputados para las plazas que fueron descentralizadas a los estados.
2. Las metas y los objetivos contenidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como los resultados alcanzados.

En el caso en que dichas negociaciones sobre el incremento de remuneraciones salariales sean aprobadas, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas.

Sumado a este punto, entre la SEP y las autoridades educativas estatales, se plantea el establecimiento de un tabulador único y homogéneo, que establezca las remuneraciones salariales de acuerdo a los objetivos planteados en la LGSPD.

Entre los puntos finales se propone la creación de un fondo específico que se distribuya entre los estados que tengan mayores rezagos educativos, de acuerdo a indicadores de pobreza y dispersión poblacional; se somete a consideración la reforma del artículo 73 de LGCG, pues se refería a la obligación específica en el marco del FAEB, de presentar por parte de las entidades federativas, información y conciliación del número y tipo de plazas docentes, y, puesto que esa información se proporcionaría ya mediante el SIGED, dicho artículo quedaba revocado.

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. V

El 9 de diciembre del año 2013, se publica por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que el Congreso de la Unión avala la reforma y adiciona diversas disposiciones relativas a la LCF y a la LGCG.<sup>97</sup>

De manera general el Congreso respetó el esquema de la iniciativa presentada por el Ejecutivo unos meses antes, salvo que adicionó algunas especificaciones y aclaraciones en algunos párrafos.

La reforma concerniente al financiamiento educativo, abarcó el artículo 25, fracción I; 26; 27; 49, primero, segundo, y los actuales cuarto, quinto y sexto párrafos. Se adicionaron ; 25, con un último párrafo; 26-A, 27-A y el artículo 49, con los párrafos tercero y quinto, recorriéndose el actual párrafo tercero, el cual pasa a ser cuarto, así como recorriéndose los actuales párrafos cuarto a sexto, los cuales pasan a ser los párrafos sexto a octavo.

No se derogó el artículo 73, relativo a la presentación de la información del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, como se había estipulado en la iniciativa, pues se establecieron las aclaraciones respecto a la presentación de la información sobre la nómina de las entidades federativas a la SEP.

El decreto por el que se reforman y adicionan las diversas disposiciones a las leyes mencionadas, entró en vigor el 1 de enero de 2014, sin embargo, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa entraría en vigor en el ejercicio fiscal 2015. A continuación se detallan los aspectos y especificaciones definidos y asentados en la reforma.

## **4.2 Lineamientos de la Ley de Coordinación Fiscal relativos al FONE**

En el Artículo 25 se establece el Fondo de Aportaciones para la Nómina educativa y el Gasto Operativo, el cual será administrado por la SHCP, teniendo prevista la transferencia de sus recursos en el artículo 26-A de la LCF.

Artículo 26 define que los estados y el D.F. serán apoyados con los recursos complementarios con cargo en el FONE, para ejercer las atribuciones que en materia educativa les asignan los artículos 13 y 16 de la LGE.

El artículo 13 de la LGE, incluida la última reforma, contiene las atribuciones que de las autoridades educativas de los estados, entre las que están la prestación de educación básica, normal y de formación de maestros, la propuesta de actualización de contenidos del programa de estudios, el ajuste del calendario escolar, la revalidación de estudios de educación básica y normal, autorización a particulares para prestar servicios educativos, la operación de una base de información estatal de alumnos, docentes y escuelas, entre otras.

*“Artículo 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:*

*I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros,*

*II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;*

---

<sup>97</sup> Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, 9 de diciembre de 2013.

III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;

IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

VI Bis.- Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

VII.- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables. Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

VIII.- Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y

IX.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables”.

El artículo 16 se refiere a las atribuciones del Distrito Federal en materia de educación inicial, básica, indígena y especial.

*“Artículo 16.- Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.*

*Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría. El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27”.*<sup>98</sup>

El pago de la nómina de las plazas docentes transferidas, se realizará por medio de su registro en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), el cual, se encuentra estipulado en el artículo 12, fracción X, de la LGE.

<sup>98</sup> Ley General de Educación, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, última reforma publicada en el DOF 20-05-2014, pp. 8,11.

*“Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:*

*I. a IX. ...*

*X.- Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la Secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas”.<sup>99</sup>*

En el caso del Distrito Federal, el FONE incluirá los recursos correspondientes a las plazas federales que sean transferidas a éste, mediante el convenio de descentralización correspondiente y registradas en el sistema mencionado.

Asimismo, el Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 26.

El Artículo 26-A, define la manera en que se llevará a cabo la ejecución de los recursos del FONE. Esto en base al establecimiento del Sistema de Administración de Nómina, determinado por la SEP, misma que junto con la SHCP, acordará las disposiciones que deberán observar los estados para registrar en dicho sistema, la nómina de sus trabajadores, identificando al menos el nivel, tipo y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo a la que corresponda la plaza.

Los estados deberán realizar los cambios en el sistema de administración de nómina, en los periodos establecidos por la SEP, y deberán coincidir con la información registrada en el SIGED. Las autoridades educativas estatales están obligadas a proporcionar a la SEP toda la información que ésta requiera en términos de este artículo. Una vez corroborados los datos del Sistema de Administración de Nómina y del SIGED, la SEP solicitará a la Tesorería de la Federación (TESOFE) la realización del pago correspondiente, con cargo a los recursos del FONE que le correspondan a cada estado.

Los estados en calidad de patrones realizarán el pago a sus trabajadores a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias. En el caso de que en las localidades a donde se dirijan los recursos, no cuenten con disponibilidad de servicios bancarios, la SHCP, determinará la forma y los medios para entregar los recursos correspondientes, especificando que solo se realizará el pago al personal que cuente con RFC con homoclave.

Los pagos se realizan en cantidades líquidas por las cantidades devengadas por los trabajadores, en el periodo de pago correspondiente. Para el caso de pagos retroactivos, podrán realizarse en un periodo no mayor a 45 días naturales, siendo necesario comprobar la asistencia del trabajador durante dicho periodo en la plaza correspondiente. Y en el caso de los pagos no realizados por causas ajenas al personal, los pagos deberán realizarse en un periodo no mayor a 30 días naturales.

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 7.

La SEP estará encargada de retener y enterar las cantidades respectivas de impuestos y seguridad social, que por ley deban pagarse, así como las cantidades de otros aspectos que deban retenerse según la instrucción correspondiente de las autoridades educativas de los estados.

La comprobación de las erogaciones, se realizará por medio de los registros en medios electrónicos correspondientes a los abonos en las cuentas del personal. En el caso de los pagos realizados a través de otros mecanismos, la comprobación de erogaciones se realizará de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

Las autoridades educativas de los estados, estarán obligadas a entregar a cada uno de sus trabajadores el recibo de nómina respectivo, desglosado en los conceptos de pago y sus descuentos correspondientes.

Las entidades federativas realizarán los registros e informarán sobre las aportaciones del FONE en los términos de los artículos 48 y 49 de la LCF.

La SEP presentará en Internet, la información referente al FONE, especificada en el artículo 73 de la LGCG. Se especifica que los recursos solo podrán destinarse para cubrir el periodo para el cual fueron presupuestados y para los objetos señalados, incluyendo el incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde en los términos del artículo 27-A de la LCF. Los recursos para el gasto de operación referido en el artículo 26 de la LCF, podrán utilizarse para los fines mencionados en el párrafo anterior, atendiendo los lineamientos emitidos por la SEP y la SHCP que especificarán el destino de estos recursos.

El Artículo 27, puntualiza los elementos en base a los cuales se determinará cada año el monto del FONE en el PEF correspondiente. Entre los elementos se encuentran: las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de la LCF, contemplando las erogaciones por concepto de sueldos, prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social; las ampliaciones presupuestarias por concepto de incremento salarial, autorizadas para el FONE en el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, basadas en el artículo 27-A de la LCF; la creación de plazas, justificadas de acuerdo a la LGSPD y demás disposiciones aplicables, que se autoricen, así como los recursos necesarios para su creación , aprobados en el PEF correspondiente.

La distribución de los gastos de operación y la actualización de los mismos se realizará cada año de acuerdo a la fórmula siguiente:

$$GO_i = GO_{i, 2013} + ((GO_t - GO_{2013}) MPI_i)$$

Donde:

$$MPI_i = Hni_i / HN_i$$

*GO<sub>t</sub> es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE.*

*GO<sub>i</sub> es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa i MPI<sub>i</sub>=Hni<sub>i</sub>/HN<sub>i</sub>;*

*GO<sub>i,2013</sub> es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa i en el PEF 2013.*

*GO<sub>2013</sub> es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.*

*MPI<sub>i</sub> 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.*

*Hni<sub>i</sub> 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.*

En esta fórmula especifica la distribución del Gasto de Operación para cada entidad federativa de acuerdo al monto de gasto operativo que se le asignó a la entidad en el ejercicio 2013, más la participación que le corresponde del monto de Gasto de operación para el año que se presupueste, de acuerdo a la proporción de niños y jóvenes entre 5 y 14 años con que cuenta la entidad, respecto de la población nacional.

El Artículo 27-A, contiene los elementos en base a los cuales el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, de acuerdo al artículo 25 de la LCF, concurrirán en el financiamiento de los pagos por servicios educativos a sus trabajadores.

I. El Ejecutivo Federal proveerá los recursos necesarios para cubrir los pagos de servicios personales a que se refieren los artículos 26, 26-A y 43 de esta Ley;

II. Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las señaladas en la fracción anterior, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondiente a dichas plazas;

III. Los incrementos en las remuneraciones del personal que ocupa las plazas a que se refieren los artículos 26 y 26-A de esta Ley, serán acordados con base en:

a) La disponibilidad de recursos públicos aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

b) Los objetivos, metas y resultados alcanzados del Servicio Profesional Docente, y

c) La negociación del incremento en remuneraciones, la cual se llevará a cabo por parte de los patrones, por una representación de las autoridades educativas de las entidades federativas; por parte de los trabajadores, una representación de su sindicato, en términos de la legislación laboral; así como con la participación de la SEP para efectos del financiamiento que corresponde a la Federación en los términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley y para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente.

El incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde, aplicable al personal a que se refiere esta fracción, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas;

IV. La SEP y las autoridades educativas de las entidades federativas darán acceso al sistema establecido para el registro del personal educativo, para efectos de consulta, a las instancias locales y federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten. La información se hará pública en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En los artículos 48 y 49 de la LCF se consideran los registros y la información que realizarán las entidades federativas sobre las aportaciones del FONE.

El artículo 48 menciona la obligación de los estados y el D.F. de enviar al Ejecutivo Federal, informes sobre el destino y ejecución de los fondos del Ramo 33, y los plazos para enviarlos; menciona también los compromisos de la SHCP respecto a los informes trimestrales y la publicación de la información en los portales de internet. Otro punto importante es que



menciona que el plazo para entregar los recursos de los fondos del ramo 33 a los entes ejecutores es de cinco días hábiles posteriores a la recepción en los estados.

*“Artículo 48. Los estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la LCF. Los estados y el Distrito Federal remitirán la información consolidada de sus municipios y demarcaciones territoriales, a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.*

*La SHCP incluirá los reportes de la información por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.*

*Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.*

*Las entidades federativas enterarán al ente ejecutor local del gasto, el presupuesto que le corresponda en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de cada uno de los Fondos contemplados en el Capítulo V de la LCF”.*

El artículo 49 refiere que los recursos de los fondos del ramo 33 no serán destinados a otros fines más los que se encuentran señalados en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de la LCF. Menciona también que los recursos serán administrados por las entidades federativas y demarcaciones del D.F., salvo los recursos del FONE que se apegará al artículo 26 de la LCF. También para los recursos de este fondo, menciona que las autoridades de control interno de los gobiernos federal y de las entidades federativas supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el proceso de integración y pago de la nómina del personal educativo.

*“Artículo 49.- Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos de aportaciones reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de la LCF. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de la LCF.*

*Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en el cual se*

*observará lo dispuesto en el artículo 26. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos propios que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.*

*Para efectos del entero de los Fondos de Aportaciones a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, salvo por lo dispuesto en el artículo 52 de este capítulo, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7°.*

*El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere el Capítulo V quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:*

*I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;*

*II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.*

*La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;*

*III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;*

*IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, respecto a la ejecución de los recursos de los Fondos de Aportaciones, se realizará en términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y*

*V. El ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la LCF. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48.*

*En el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, las autoridades de control interno de los gobiernos federal y de las entidades federativas supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el proceso de integración y pago de la nómina del personal educativo. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la aplicación de dichos recursos.*

*Cuando las autoridades de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.*

*Por su parte, cuando la entidad de fiscalización del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*

*Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos de Aportaciones, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales competentes, en los términos de las leyes aplicables”.*

#### **4.3 Lineamientos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental relativos al FONE.**

En las modificaciones a la Ley General de Contabilidad Gubernamental en el apartado de transitorios, se encuentran diversas disposiciones relativas al FONE, referentes a las obligaciones de la SEP, una vez vigente el presente Decreto.

En el artículo segundo se encuentra la obligación de la SEP en la conciliar las plazas con las autoridades educativas, tomando los registros de las plazas federales transferidas en 1992 y hasta la fecha, utilizando la información del ciclo escolar 2013-2014 como referencia, para posteriormente registrarlas en el SIGED de acuerdo a los sueldos y prestaciones que correspondan a cada estado.

*“Segundo.- Para efectos de lo dispuesto en los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Educación Pública, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, deberá:*

*I. Conciliar con las autoridades educativas de los Estados, los registros de las plazas que les fueron transferidas 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 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, así como las plazas correspondientes a años posteriores que sean reconocidas, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho registro incluirá los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes, y podrá incluir al personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.*

*Para lo anterior, la información que servirá de base para la conciliación a que se refiere esta fracción, será aquella que corresponda al inicio del ciclo escolar 2013-2014. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, darán a conocer a las autoridades educativas de los Estados el procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros.*

*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas establecerán mecanismos de transparencia para que el trabajador pueda verificar la información correspondiente a su nómina;*

*II. Registrar las plazas a que se refiere la fracción anterior en el módulo correspondiente a los servicios personales del Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación, y*

*III. Integrar la nómina del personal educativo que ocupe las plazas previamente conciliadas a que se refiere este artículo, incluyendo los sueldos y prestaciones que correspondan en cada estado, con el objeto de realizar los pagos correspondientes en términos del artículo 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal”.*

En los artículos 3°,4° y 5° transitorios, menciona que mientras entre en vigor el FONE, se seguirá utilizando la distribución del FAEB para el ejercicio fiscal 2014, y que los estados que reciban en 2015 un monto del FONE menor al del FAEB recibido en 2014, serán compensados por medio del Fondo de Compensación. También se señala que se mantendrán los derechos y las relaciones laborales de los trabajadores mantenidas hasta la entrada en vigor del presente decreto.

*“Tercero.- El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa entrará en vigor en el ejercicio fiscal 2015.*

*En tanto entra en vigor el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa a que se refiere este artículo, seguirán aplicándose las disposiciones correspondientes a la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal vigentes hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto, con base en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2014.*

*Cuarto.- Una vez concluida la conciliación a que se refiere el artículo anterior, aquellos estados en donde los recursos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, transferidos con anterioridad a la conciliación, resulten mayores al valor determinado del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, serán compensados por dicha diferencia a través del Fondo de Compensación, cuyos recursos serán destinados exclusivamente para cumplir con las atribuciones a las que se refieren los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.*

*El Fondo de Compensación será constituido en el ejercicio fiscal 2015 y se actualizará de manera anual, conforme a la inflación reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor.*

*Quinto.- Las autoridades competentes respetarán los derechos de los trabajadores de la educación en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y las relaciones laborales correspondientes se mantendrán en los términos vigentes hasta la entrada en vigor del presente Decreto”.<sup>100</sup>*

---

<sup>100</sup> Ley General De Contabilidad Gubernamental, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008

#### **4.4 Mecanismos definidos por la SHCP y la SEP para la conciliación de la nómina educativa con los estados**

Para cumplir con lo estipulado en segundo artículo transitorio, fracción I del Decreto sobre la LGCG, la SEP y la SHCP establecieron el proceso y los plazos de conciliación de las plazas federales transferidas desde 1992 y hasta la fecha, dándolos a conocer por medio al *Acuerdo por el que se da a conocer el Procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2014.<sup>101</sup>

En este proceso se determinarían las plazas/horas transferidas y las SEP las registraría con la validación de la SHCP, al igual que los conceptos y montos de las remuneraciones que les correspondan a dichas plazas/horas. Con esta información la SEP se encargaría de realizar los trámites respectivos con la finalidad de integrar la nómina del personal educativo de cada estado, en términos del artículo 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

*“ 3. El proceso de conciliación se debe realizar bajo las siguientes premisas:*

*I. A través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), a los Estados les corresponderán los recursos requeridos para el pago de las Plazas Transferidas.*

*II. Las plazas/horas que se concilien deberán incluir los Conceptos y Montos de las Remuneraciones que cuenten con la acreditación del pago y el documento donde conste el acto jurídico por el que se formalizó la obligación correspondiente, así como los impuestos federales causados y aportaciones de seguridad social.*

*III. De conformidad con lo señalado en el segundo párrafo de la fracción I del artículo segundo transitorio del Decreto, la información que servirá de base para la conciliación es aquella que corresponda al inicio del ciclo escolar 2013 2014 (19 de agosto de 2013).*

*IV. Se respetarán los derechos de los trabajadores de la educación en términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.*

En el número 4 del Acuerdo, se estipula que para realizar el proceso de conciliación de las plazas, la SEP pondrá a disposición de las autoridades respectivas, el Sistema de Conciliación del Analítico de Plazas (SICAP), para posteriormente poder registrar dicha información en el SIGED.

*“ 4. Con el propósito de que el proceso de conciliación se lleve a cabo de manera eficiente, eficaz, transparente; que permita garantizar los elementos necesarios para la rendición de cuentas; otorgue certeza en la integridad del resultado de los cálculos y de la determinación final de los registros de las plazas transferidas, así como de los Conceptos y Montos de las Remuneraciones correspondientes a cada Estado;*

---

Última reforma publicada DOF 09-12-2013, pp. 36-37.

<sup>101</sup> *Acuerdo por el que se da a conocer el Procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes*, México, 2014, Diario Oficial de la Federación 25 de febrero de 2014., p. 1

la SEP pondrá a disposición de la SHCP, de las Autoridades Educativas locales, y de las demás autoridades estatales competentes, el Sistema de Conciliación del Analítico de Plazas (SICAP), en el cual se desarrollarán las tareas fundamentales del procedimiento de conciliación.

La información que sea conciliada se entregará al Módulo de Servicios Personales del Sistema de Información y Gestión Educativa.

5. Flujo de trabajo. En los procesos, el equipo de trabajo al que se refiere el numeral 10, participará en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las atribuciones que tienen conferidas”.

En el punto 6 se menciona al procedimiento que se atenderá para realizar la conciliación de las plazas.

“6. La conciliación de las plazas/horas, así como, la determinación de los Conceptos y Montos de las Remuneraciones, se llevarán a cabo en tres etapas de conformidad con lo siguiente:

*Etapas I.- Determinación del Presupuesto Regularizable de Servicios Personales del FAEB del ejercicio fiscal 2014, por Estado.*

*Etapas II.- Conciliación de plazas/horas de los Estados.*

*Etapas III.- Determinación de los Conceptos y Montos de las Remuneraciones que correspondan a cada Estado”.*<sup>102</sup>

De acuerdo a esto, en la etapa I, se determinará el Presupuesto Regularizable de Servicios Personales del FAEB con base a las plazas/horas y los conceptos y montos de las remuneraciones de los registros de la SHCP de 2014, incluyendo los recursos de carrera magisterial. Así la SHCP, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario, definirá para cada estado el Presupuesto Regularizable de Servicios Personales del FAEB.

De acuerdo a esto la información base para el cálculo del presupuesto estará disponible para los Estados en el Sistema de Conciliación del Analítico de Plazas (SICAP), a partir del momento en que inicie el proceso de conciliación, de conformidad con los siguientes plazos.

No.	Entidad Federativa	Feb				Mzo				Abr				May				Jun			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	<b>Plazos para la conciliación</b>																				
1	Conciliación 4 Estados				3 - 21																
2	Conciliación 8 Estados								17 - 4												
3	Conciliación 8 Estados												31 - 18								
4	Conciliación 8 Estados																14 - 2				
5	Conciliación 3 Estados																14 - 2				
6	Preparación de Convenios de Conciliación																				
7	Formalización de Convenios de Conciliación																				30

En la etapa II se conforman los equipos de trabajo por parte de los estados, la SEP y la SHCP para realizar la conciliación de las plazas/horas con los estados, teniendo previamente la información siguiente:

1. Analítico de plazas/horas del Estado.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 25 de febrero de 2014

2. El catálogo de centros de trabajo.
3. El catálogo de categorías y puestos.
4. La estructura de la clave de la plaza utilizada por el Estado.

Posteriormente el equipo de trabajo cargará las plazas/horas del estado en el SICAP, y una vez que se haya registrado el Analítico de plazas/horas del estado, se procederá a su costeo, el cual se realizará con base en los Conceptos y Montos de las Remuneraciones que obran en los registros de la SHCP.

En caso de que el costeo que se determine en términos del numeral anterior sea superior al Presupuesto Regularizable de Servicios Personales del FAEB, el Estado deberá ajustar su analítico mediante la reducción de plazas/horas.

El proceso de conciliación del analítico de plazas/horas del Estado se iniciará una vez que el costeo se encuentre dentro del Presupuesto Regularizable de Servicios Personales del FAEB.

#### **4.5 Mecanismos definidos por la SHCP para realizar los pagos a través de la TESOFE.**

Para cumplir con lo estipulado en el artículo 26-A fracción IV de la LCF, la Secretaría SHCP dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de septiembre de 2014, los mecanismos mediante los cuales, a partir del 1 de enero de 2015, serán entregados los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo para el pago del personal que ocupa las plazas transferidas a localidades que no tienen servicios bancarios.

Ello, en virtud de que de los 2 mil 445 municipios que hay en el país, 849 ubicados en 22 entidades federativas (y que representan el 34.72 por ciento del total), no tienen sucursales bancarias, corresponsales, ni canales de acceso a cajeros automáticos en los que se puedan realizar retiros y depósitos.<sup>103</sup>

Como ejemplo, uno de los principales estados en donde la disponibilidad servicios financieros es muy escasa, es Oaxaca, pues de los 570 municipios con los que cuenta, sólo en 153 de ellos hay servicios bancarios en donde se puede disponer de efectivo. Veracruz es otro de los estados con escasa disponibilidad de instalaciones de servicios financieros en la mayoría de sus municipios, pues sólo 51 de 212 de ellos tiene acceso a estos servicios.

A continuación se mencionan las consideraciones más relevantes del *“Acuerdo por el que se determinan los mecanismos a través de los cuales se entregarán los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, correspondientes a la nómina del personal educativo que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas, en las localidades sin disponibilidad de servicios bancarios”*.

---

<sup>103</sup> Ojeda Marcela, *Hacienda define los mecanismos para pagar nómina magisterial*, México, 2014, La Jornada, 2 de enero de 2014, p. 30.

*“Considerando que la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Secretaría de Educación Pública solicitará a la Tesorería de la Federación realizar el pago correspondiente a la nómina del personal que ocupa las plazas transferidas a cada entidad federativa, con cargo a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en tanto que dichos pagos se harán, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patronos, a través de transferencias electrónicas a las cuentas bancarias respectivas, salvo que los empleados del servicio educativo con plazas transferidas se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios, en cuyo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes;*

*Que el sistema de Cuenta Única de Tesorería tiene por objeto la administración unificada de los recursos federales, y por medio de este sistema se realizan los pagos que corresponden a las dependencias y entidades, así como la recepción de recursos de ingresos federales, mediante transferencias electrónicas; sin embargo, existen casos en los que en la localidad correspondiente no hay acceso a servicios bancarios, por lo que no resulta posible realizar el pago o los depósitos mediante dicho sistema;*

*Que el Reporte de Inclusión Financiera, elaborado por las instituciones que integran el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, contiene información estadística del sistema financiero a nivel municipal, incluyendo, entre otros datos, los canales de acceso a servicios financieros donde se puede disponer de efectivo: cajeros automáticos, sucursales y corresponsales bancarios. De acuerdo con la última publicación del Reporte mencionado, se tiene cobertura de dichos canales de acceso en el 68% de los municipios del país, y*

*Que el Gobierno Federal está comprometido con el desarrollo de mejores instrumentos y programas para brindar servicios financieros a toda la población; no obstante, existen localidades que por su ubicación geográfica no cuentan con servicios bancarios, por lo que es necesario establecer los medios a través de los cuales se realizará el pago de la nómina al personal educativo correspondiente...”<sup>104</sup>*

En base a estas consideraciones se publicó el Acuerdo, que tiene por objetivo, determinar los mecanismos a través de los cuales se pagará, con cargo al FONE, la nómina del personal educativo que ocupa las plazas de educación básica transferidas a los estados y a las que se refiere el artículo 26 de la LCF, cuando en la localidad del centro de trabajo, no cuente con servicios bancarios.

El acuerdo cuenta con seis disposiciones, en la segunda, define los sujetos involucrados en el proceso, tales como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, el Reporte de inclusión

---

<sup>104</sup> Acuerdo por el que se determinan los mecanismos a través de los cuales se entregarán los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, correspondientes a la nómina del personal educativo que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas, en las localidades sin disponibilidad de servicios bancarios, México, 2014, Diario Oficial de la Federación 30 de septiembre de 2014, p. 1



Financiera, elaborado por las instituciones que integran el Consejo de Nacional de Inclusión Financiera, la Secretaría de Educación Pública y la Tesorería de la Federación.

La tercera disposición define a las localidades sin disponibilidad de servicios financieros, como aquellas ubicadas en municipios que no cuenten con un canal de acceso a cajeros automáticos, sucursales o corresponsales bancarios, donde se puedan realizar retiros y depósitos, de conformidad con el Reporte de Inclusión Financiera.

La cuarta asigna a la SEP como la responsable de actualizar la información de la disponibilidad de servicios financieros de las localidades de los centros de trabajo, en base al Reporte de Inclusión Financiera más reciente.

La quinta disposición determina la forma en que se procederá cuando se dirija el pago a plazas transferidas en localidades sin disposición de servicios financieros; en el primero de los casos, si el personal educativo tiene una cuenta bancaria con clave bancaria estandarizada, la Tesorería pagará directamente la nómina correspondiente a través de una transferencia electrónica; en el segundo, si el personal educativo no tiene una cuenta bancaria con clave bancaria estandarizada, la TESOFE radicará los recursos correspondientes al pago del personal a través de una transferencia electrónica a la cuenta bancaria de la SEP que al efecto autorice aquélla, y la SEP emitirá los cheques correspondientes, mismos que se pondrán a disposición de las autoridades educativas estatales para su entrega al beneficiario.

En la sexta disposición, se especifica que los pagos de impuestos federales se pagarán directamente a través de una operación compensada entre el sistema de pagos de la TESOFE y el Servicio de Administración Tributaria; y que también la TESOFE será la encargada de retener las aportaciones de seguridad social para transferirlas a las cuentas de los beneficiarios de forma electrónica, salvo cuando exista la intervención de otra autoridad competente para definir el medio de pago.

#### **4.6 Ventajas de la centralización.**

El cambio del modelo de descentralización de los recursos que operaba con el FAEB, a un modelo de centralización de los recursos a través del FONE, implica grandes cambios que pueden, a su vez, traer ventajas y desventajas.

Desde la óptica positiva de que los cambios son realizados con la finalidad de mejorar y traer mayores beneficios, podríamos advertir en este cambio de modelo, factores favorables que sin duda tienen un potencial muy alentador en el progreso y maduración del sistema educativo. Entre ellos se destaca el hecho de que la administración centralizada de las plazas del sistema educativo propicie el orden y la transparencia en el uso de los recursos destinados a financiar la nómina educativa, evitando que prevalezca el uso discrecional de recursos hasta ahora visto en la mayoría de los estados.

Según declaraciones del secretario de Educación, Emilio Chuayffet, a través del FONE evitarán esos desvíos, porque ya no pagarán a los docentes comisionados, a los *aviadores*, ni a los docentes fantasmas, fallecidos o jubilados que seguían en la nómina.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Lilian Hernández, *Subirá 13% la nómina magisterial; la SEP solicitará casi 38 mil mdp extra*, México, 2014, Excélsior, 7 de septiembre de 2014, p 21.

Otra de las ventajas es que, con este modelo, se evita la doble negociación salarial, pues es ahora únicamente el gobierno federal quién pagará la nómina de los maestros federalizados, por lo que ahora el SNTE solo negociará con el gobierno federal los ajustes salariales, que serían en su caso más raros, pues se contempla la definición de un tabulador general que determine los sueldos para determinados cargos educativos, de acuerdo a los objetivos planteados en el la Ley General del Servicio Profesional Docente, evitando las presiones sobre los incrementos salariales. Con esto se pretende crear una homologación entre las plazas y los tipos de sueldos correspondientes, así como entre los maestros federalizados y los estatales.

Para el control directo del Sistema Educativo Nacional por medio del gobierno federal a través de la SEP, existirá por primera vez un sistema de información con una plataforma en internet, que integrará las diversas fuentes de información estadística y censal de alumnos escuelas y docentes, así como los datos de la nómina educativa, una vez que ésta sea actualizada por la SEP hacia el mes de mayo de 2015 aproximadamente. Durante este proceso una de las expectativas es que se eliminen las inconsistencias que actualmente prevalecen en la nómina magisterial y que se depuren los registros de plantilla, plazas y nómina docentes, quedando en el Sistema de Administración de Nómina únicamente el personal validado por la SEP justificando la plaza que ocupa, así como las percepciones salariales de acuerdo a su grado académico, preparación y participación en el programa de carrera magisterial.

Algo importante es que la información estadística y registral presentada en el nuevo Sistema de Información y Gestión Educativa representa un gran avance en el conocimiento de las cifras del sistema educativo, pues hasta entonces, se desconocían los datos duros referentes al número de maestros, escuelas y alumnos, y ni que decir de la nómina; por lo que es de gran interés y utilidad para las instituciones gubernamentales encargadas de la evaluación de las políticas educativas, investigadores, docentes, padres de familia y la ciudadanía en general, conocer dicha información para la evaluación y la mejora continua de la educación en México, así como para la transparencia y rendición de cuentas.

Además, el marco jurídico del SIGED tiene el atino de establecer la obligación legal para que las autoridades estatales y federales proporcionen al Instituto de Evaluación Educativa, la información requerida que permita realizar la evaluación del sistema educativo. Con ello se acota la posibilidad que las autoridades estatales oculten información estadística relevante para evaluar las políticas educativas impulsadas por las entidades federativas.

Otra de las expectativas favorables que presenta el cambio de modelo, es que subirá aproximadamente en un 12.8% (9.2% en términos reales) el monto destinado para la nómina magisterial, pues el gobierno federal a través de las SEP, planteó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para la Federación 2015, asignar 330 325.8 millones de pesos al FONE, lo que implica casi 38 mil millones de pesos más que el presupuesto asignado para el mismo rubro el año pasado.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 21.

Por otra parte, el gobierno federal propuso otorgar más recursos para el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, al pasar de 12 mil millones de pesos en 2014, a 14 mil millones para el 2015.

Y de acuerdo a lo previsto a la Reforma Educativa se plantea dar mil 500 millones de pesos adicionales a la remodelación de escuelas, con lo que este rubro pasaría de siete mil 500 millones de pesos en 2014 a nueve mil millones en 2015.

Así mismo de acuerdo a las leyes secundarias de la reforma educativa, aprobadas por el congreso federal y promulgadas por el ejecutivo federal el 10 de septiembre de 2013, se acatará lo siguiente:

Se establecerá un sistema de evaluación docente tanto para el ingreso como para la promoción y permanencia en el servicio docente tanto en educación básica como media superior, por lo que las plazas docentes serán asignadas sólo por concursos de oposición, que de preferencia serán anuales. En este sistema se recoge la necesidad de establecer un mecanismo evaluativo multidimensional y en el que se deben contemplar las circunstancias socioeconómicas diferenciadas que existen en el sistema educativo a lo largo del país. Con la conformación de este sistema se constituye un dique institucional para evitar la tentación de continuar con prácticas contrarias al espíritu de la calidad educativa como son la herencia y venta de plazas, prácticas que lamentablemente han persistido en los sistemas estatales de educación pese a los concursos de selección magisterial implementados desde hace 5 años por el gobierno federal.

Asimismo, las reformas propuestas privilegian un proceso más riguroso en la selección de los docentes en México. Por ello, el personal educativo tendrá hasta tres oportunidades para aprobar los exámenes, en un lapso de dos años en los que las autoridades deberán ofrecer programas de regularización, o de lo contrario enfrentará el cese o una reasignación. Para el caso de los profesores que sean contratados después de que la ley entre en vigor y que reprobren las tres evaluaciones serán castigados con la pérdida de su plaza. En cambio, los docentes que actualmente están en activo, serán removidos de los salones de clase pero no serán despedidos, sino que se les reasignará en otra área del servicio público (en tareas administrativas, por ejemplo) o las autoridades los exhortarán a jubilarse.

La ley secundaria tiene el acierto de establecer la obligación para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) realice pruebas piloto con el fin de validar los instrumentos que tanto las autoridades estatales como el propio INEE propongan para la evaluación educativa. La complejidad de la evaluación en el ámbito educativo se podrá atender a partir precisamente del trabajo técnico que desarrolle el INEE.

Incluso se establece una medida complementaria para abatir la corrupción al interior del sistema educativo, decretando explícitamente que los evaluadores que favorezcan a cualquier docente evaluado, ya sea por interés personal, familiar o de negocios, serán separados del servicio público.

Algo muy positivo que contiene el marco jurídico dentro de las leyes secundarias, es que para tratar el tema de los paros magisteriales recurrentes en algunos lugares del país, se

asienta con total claridad de que en caso de que el personal docente ya sea de aula, director o supervisor de la educación básica o media superior, decida ausentarse sin justificación de sus labores por más de tres días consecutivos dentro de un periodo de 30 días naturales, será separado del servicio público sin responsabilidad para las autoridades educativas. Los profesores que reciban este u otro tipo de sanción podrán apelar ante los tribunales laborales.

De acuerdo a la problemática de los profesores comisionados a funciones sindicales pero que cobraban una plaza de docente, otro punto positivo que se estipula, es que, aquellos profesores que acepten un cargo o comisión en su sindicato deberán recibir su sueldo de parte de la agrupación gremial, más no del Estado.<sup>107</sup>

En el año de 2013, la cantidad de entidades afectadas por la distribución del FAEB a partir del techo presupuestal determinado por la SHCP era de 24 entidades federativas, por lo que está mayoría de entidades tenía que cubrir ese déficit con recursos propios para completar el pago de la nómina de los maestros federalizados. Sin embargo ahora, a partir de la centralización ya no se verán afectadas en ese sentido, pues ahora solamente se encargarán de pagar con recursos propios a los docentes del servicio educativo estatal.

#### **4.7 Desventajas de la centralización**

Sin embargo, el Dr. José Raúl Trujillo, en una entrevista, realizada por Laura Poy Solano y publicada en el periódico La Jornada, alertó “que si bien la creación del FONE abre la posibilidad de construir mecanismos menos inequitativos en la asignación de los fondos públicos que se destinen a educación, que sin un diálogo abierto con los estados se corre el riesgo de perpetuar un esquema financiero perverso”.<sup>108</sup>

En el mismo artículo, José Raúl Trujillo argumenta que no se prevé ningún mecanismo de saneamiento financiero para resarcir a los estados que se vieron afectados al acumular un importante déficit por la aplicación de la fórmula FAEB desde 2008. Solamente se prevé un fondo de compensación para los estados en los que la asignación del FONE en el ejercicio fiscal 2015, sea menor a la que tuvieron con el FAEB en el ejercicio fiscal 2014.

Además, señaló que de acuerdo con las modificaciones aprobadas en diciembre pasado a la Ley de Coordinación Fiscal, la administración central sólo destinará recursos para el pago del personal federalizado, no así de aquellas plazas creadas por los estados, los cuales deberán asumir el pago de dichos salarios. Esto afectará principalmente a aquellos estados que anteriormente se veían beneficiados con un superávit en el FAEB y lo utilizaban para pagar parte de la nómina de sus plazas estatales.

Otra de las dificultades que menciona Trujillo es que al ser la Federación la que controla el pago de nómina, se rompe con un principio básico de la administración de personal, pues

---

<sup>107</sup> Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, Artículo 78, México, 2013, Diario Oficial de la Federación 11 de septiembre de 2013.

<sup>108</sup> Laura Poy Solano, *Nómina de la SEP en riesgo de perpetuar esquema “perverso”*, México, 2014, La Jornada, 2 de enero de 2014, p. 30.

los estados no dejarán de ser los patrones directos, y se limita el ejercicio de un verdadero liderazgo educativo estatal.<sup>109</sup>

Entre las entidades más afectadas, según Trujillo, están: Veracruz con 2 mil 212 millones de pesos, mientras que Guerrero, Oaxaca, Michoacán e Hidalgo enfrentarán un déficit de más de mil millones de pesos cada uno.<sup>110</sup>

Así también en el artículo, David Lozano, economista y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, advirtió que con el FONE el gobierno federal también ejercerá mayor control sobre los gobernadores y las finanzas estatales, pues en muchos casos tendrá una correa directa de control social y político. En el artículo explica que las reformas recientemente aprobadas, son nuevos mecanismos de coerción que se aplicarán al magisterio, pues el personal que no cuente con registro en el Sistema de Administración de Nómina, no recibirá ningún pago; y que el re-centralizar la nómina magisterial, no garantizará una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos, sino que los fortalecerá como herramienta de control político.<sup>111</sup>

Sin embargo parece ser que una de las mayores desventajas a las que se enfrenta este nuevo esquema de financiamiento centralizado de los servicios educativos federales, es la gran cantidad de irregularidades en la información de la nómina magisterial con que se cuenta, pues es información aún incompleta, inexacta o alterada incluso por las mismas autoridades educativas de los estados e incluso del Distrito Federal. Cabe destacar que esta información es fundamental, pues es la principal base para conocer la distribución del FONE, que está dirigido para financiar la nómina docente principalmente.

En el 2013 por mandato constitucional y de acuerdo a lo establecido en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se establece en el Artículo Quinto Transitorio, fracción I, la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa y se solicita al INEGI realizar un censo de escuelas, maestros y alumnos de instituciones públicas y privadas de educación básica del sistema educativo escolarizado y especial, considerando que es la única instancia facultada para realizar censos nacionales en el país.

El propósito fundamental de este censo, denominado Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE), fue el de captar las características específicas de las escuelas, maestros y alumnos de instituciones públicas y privadas de educación básica del sistema educativo escolarizado y especial, con el propósito de proveer información al Sistema de Información y Gestión Educativa, integrado también en junio del 2013 al artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación.

Sin embargo, a pesar del levantamiento del CEMABE realizado con la intención de que “permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>110</sup> Laura Poy Solano, *Estados gobernados por el PRI, los más beneficiados por el FAEB*, México, 2014, La Jornada, 10 de enero de 2014, p. 13.

<sup>111</sup> Laura Poy Solano, 2 de enero 2014, *op. cit.*, p. 30.

del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas”<sup>112</sup>, aún existen lagunas significativas en la información presentada, así como miles de irregularidades.

Según el artículo *Censo Educativo, Radiografía del dispendio presupuestal*<sup>113</sup>, entre esas irregularidades se encuentran los individuos que mantienen sus plazas docentes a pesar de estar comisionados, con licencia, jubilados o pensionados; personas que han renunciado, pero de alguna manera han logrado mantener su posición docente; incluso casos de personas ya fallecidas que aún se encuentran registradas en la nómina.

Sumado a esto, el censo encontró diversas dificultades durante su ejercicio, pues un buen número de centros de trabajo se negó a contestar la información solicitada en los cuestionarios y algunos otros, incluso se rehusaron a recibir a los encuestadores del INEGI. Los principales estados en donde se presentaron estas dificultades son Chiapas con la negativa del 41% de sus planteles a ser censados, Oaxaca y Michoacán con el 27 %.<sup>114</sup>

De acuerdo a la autoridad federal, se calcula que aproximadamente el sistema educativo tiene un personal con 2 107 670 plazas, de las cuales el INEGI calcula que cerca de 158,565 profesores y administrativos no fueron censados. A estos hay que agregar 36,046 individuos que se negaron a proporcionar información a los encuestadores del INEGI.

Asimismo, destacan los 39,222 aviadores (personas a las que nadie conoce y que están supuestamente asignadas a un centro de trabajo); así como 98,576 plazas cuyos titulares estuvieron ausentes en las semanas en las que se levantó el censo. En total, las autoridades siguen sin tener información de aproximadamente 332,409 plazas, es decir, del 15.77 por ciento del total de la nómina de educación básica<sup>115</sup>.

Según el mismo artículo, en el Distrito Federal, 15.83 por ciento de la nómina educativa presenta irregularidades, las cuales tienen un costo aproximado de 1,794 millones de pesos al año.

El censo revela que existen 30,695 comisionados, que son personas que tienen una plaza de maestro pero que no están trabajando frente a un grupo. Los estados con mayor porcentaje de su nómina con comisión o licencia son: Yucatán 5.27% y Campeche 4.6%. Respecto a los “aviadores”, que son individuos que según los registros están asignados a un centro de trabajo en el cual nadie los conoce, representan 39,222 plazas y preocupan sobre todo los casos de Chiapas y Colima donde 9.44% y 5.69% de su nómina respectivamente, presentan este problema.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Secretaría de Gobernación (SEGOB). *DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 2013, SEGOB, publicado en el DOF el 26 de febrero de 2013, p. 5, párrafo cuatro.

<sup>113</sup> Marco Antonio Fernández Martínez, *Censo Educativo, Radiografía del dispendio presupuestal*, México, 2014, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., agosto de 2014, pp. 11-18.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>116</sup> *Ibid.*, pp. 11-15.

El caso de los jubilados, pensionados, que renunciaron o incluso personas que fallecieron y aún siguen estando en la nómina es alarmante sobre todo en los sistemas educativos estatales, pues se trata de 114,998 individuos.

Una de las contrariedades que no sorprende encontrarse es la resistencia para transparentar la información al interior de los estados, pues hubo planteles que no pudieron ser censados porque sus trabajadores se rehusaron a recibir a los encuestadores del INEGI y también aquellos planteles que aunque fueron localizados, no quisieron contestar los cuestionarios del censo. En Chiapas 9,896 escuelas rechazaron ser censadas, en Oaxaca 6,628 y en Michoacán 6,587. Por lo que del total de las escuelas que no quisieron ser censadas Chiapas tiene el 41%, mientras que Oaxaca y Michoacán tienen aproximadamente un 27% cada una.

Otra de las dificultades e inconsistencias presentadas durante la aplicación del censo, fue la elevada cifra de profesores ausentes en el periodo del levantamiento del censo, pues son 98,576 plazas en educación básica las que estuvieron ausentes, es decir el 4.39% del total de plazas de educación básica.

El censo identificó en total a 184,915 plazas que pertenecen a comisionados, aviadores, jubilados, renunciados o fallecidos, un reflejo inequívoco del desorden de la nómina docente-administrativa.

Por lo menos en 27 de 32 entidades federativas, más del 10 por ciento de la nómina educativa recae en alguna irregularidad, y en cuatro estados: Querétaro 22.46%, Yucatán 21.53%, Zacatecas 20.96% y Colima 20.46%, se rebasa el 20% de su nómina educativa.<sup>117</sup>

En otro punto, en base a los lineamientos que determinan la asignación del FONE, aún existen faltantes sobre las precisiones en base a las que se deberán ejercer los recursos del FONE de Gasto de Operación y FONE Fondo de Compensación, por lo que es en este sentido una desventaja el que esta parte de sus recursos se pueda prestar a manejos discrecionales.

De igual forma queda pendiente el esclarecimiento del proceso de conciliación de la nómina docente por parte de la federación con las entidades federativas, pues se notifica que ya se ha hecho, sin embargo no se aclararon los plazos y procedimientos en base a los cuales fueron hechos. Ya para finalizar el 2014, el 18 de diciembre del mismo año, la SEP publica el comunicado 380, en el que reconoce la labor tanto de las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público, como de los gobiernos de los estados, para llevar a cabo la conciliación de plazas federales transferidas a los estados. Esto con el propósito de poder iniciar en enero de 2015, el funcionamiento del FONE.

Sin embargo, no se sabe si la conciliación de las plazas con los estados siguió el procedimiento y plazos planteados en el *Acuerdo para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes*, publicado en el Diario Oficial

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 16.

de la Federación 25 de febrero de 2014. Simplemente se asegura en este comunicado 380, que la conciliación de las plazas federales con los estados ha sido realizada.

Por lo que bajo el escenario planteado hasta ahora, queda pendiente el esclarecimiento de cómo se realizó la conciliación de las plazas con los estados, pues no es claro si se siguió la línea dictada por la SEP y la SHCP en los Acuerdos publicados en esta materia.

De igual forma, se hace necesario vigilar si de acuerdo a los resultados de la conciliación de las plazas, se están realizando las correcciones y medidas correspondientes para determinar que se tienen las condiciones necesarias para el ejercicio de los recursos del FONE, pues de acuerdo a la información recabada por el censo educativo, la información y los registros de la nómina presentan muchas irregularidades.

Sin embargo es aún más preocupante aquella información que no pudo ser captada por el censo, pues no se tiene ninguna referencia de cuáles son las cifras de los profesores que laboran en las entidades que se negaron a contestar el censo, sobre todo es alarmante el caso de Oaxaca, Chiapas y Michoacán.

Aunado a esto se suma la falta de transparencia de las cifras del sistema educativo nacional, que no propician las condiciones para la instalación y operación del SIGED y sin él, del ejercicio real, transparente y efectivo de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

#### 4.8 Prospectivas del ejercicio centralizado del gasto

De acuerdo con el PEF, para 2015 el monto asignado para el FONE es de 330,325,823,796 pesos y se encuentra dividido como a continuación muestra la siguiente tabla, en 4 subfondos.

Distribución del FONE en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015 (pesos)		
Sub-fondo	Cantidad del FONE Total	Porcentaje del FONE Total
FONE Servicios Personales	298,886,341,193	90.48 %
FONE Gasto de Operación	12,012,945,449	3.64 %
FONE Otros de Gasto Corriente	10,749,607,402	3.25 %
FONE Fondo de Compensación	8,676,929,752	2.63 %
FONE TOTAL	330,325,823,796	100 %

Fuente: *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*. Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 2014, p. 74.

La SHCP y la SEP ejecutarán el FONE de Servicios Personales, pagando a través del Sistema de Administración de Nómina, las plazas federalizadas de maestros, directores, supervisores, asesores técnico-pedagógicos.



El FONE de Gasto de Operación es entregado por la SHCP a las entidades federativas para la operación de las escuelas (luz, agua, mantenimiento, servicios), sin embargo, a la fecha no hay lineamientos para la utilización de estos recursos del fondo, por lo que su uso puede ser discrecional.

El FONE referente a Otros de Gasto Corriente, son recursos del Fondo que la SHCP transfiere a las entidades para pagar plazas estatales, subsidiadas por el gobierno federal, principalmente de telesecundarias.

Por último los recursos del Fondo de Compensación serán transferidos durante el 2015 a siete entidades para garantizar que reciban el mismo monto de recursos que recibirían en 2014, a través del FAEB, sin embargo al igual que los recursos de Gasto de Operación, no hay lineamientos claros que delimiten su utilización, por lo que también se puede prestar al manejo discrecional.

Entidades que recibirán los recursos del Fondo de Compensación del FONE en 2015 (millones de pesos).		
Entidad	Cantidad asignada del fondo	Porcentaje
Estado de México	5,131.9	59.15 %
Chiapas	1,699.6	19.59 %
Guanajuato	861	9.92 %
Puebla	508	5.85 %
Baja California	187.5	2.16 %
Yucatán	154.8	1.78 %
Sonora	134	1.54 %
TOTAL	8,676.8	100 %
Fuente: Trujillo, José Raúl, Laura Poy Solano, <i>Falta de reglas de operación del FONE favorecerá a siete entidades, expertos</i> , La Jornada, lunes 26 de enero de 2015, p. 1.		

El procedimiento general para el pago de la nómina, con cargo al FONE de Servicios Personales para 2015, será el siguiente:

1. El Sistema de Administración de Nómina establecido por la SEP, será regulado por la misma.
2. La SHCP y la SEP, se encargarán de emitir las disposiciones correspondientes para el registro de la nómina, incluyendo los movimientos de personal.
3. Los registros de personal que los estados cargan en el Sistema de Administración de Nómina, deben coincidir con los del Sistema de información y Gestión educativa (SIGED), conformado a partir de la nómina estatal, el Censo educativo de 2013 y el registro administrativo de escuelas de todo el país.

4. La SEP verificará la consistencia entre registros y solicita a las entidades federativas que validen su respectiva nómina. Si los registros coinciden, la SEP solicita a la TESOFE pagar a los maestros con cargo al FONE.

A modo de comparación con esto y al revisar los detalles que informa la SEP sobre el pago de la quincena 1 del 2015<sup>118</sup>, se tienen las cifras de las personas con pago realizado y los casos en aclaración por las entidades federativas, en donde Director General de Presupuesto y Recursos Financieros, de la Oficialía Mayor, de la SEP, Rodolfo Demetrio Alor Muñoz, señaló que las solicitudes de pago, que se recibieron por parte de los estados, fueron validadas en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, determinándose procedente el pago efectuado a 918,222 servidores públicos que ocupan plazas registradas y conciliadas en el FONE, y cuentan con la constancia de nombramiento, debidamente autorizada por las entidades federativas.

Asimismo, precisó que existen 48,442 casos que son objeto de aclaración por parte de las entidades federativas y que están referidos principalmente a constancias de nombramientos pendientes de informar. Respecto a estos casos, las autoridades educativas locales deberán proporcionar la información faltante que aclare su situación, y en los casos procedentes, se generará un proceso complementario para gestionar su pago.

Alor Muñoz refirió que, los casos que no se aclaren o se determinen improcedentes, deberán ser pagados con recursos de las entidades federativas, en términos de las disposiciones normativas.

Y comentó que el pago de la nómina del FONE es un proceso dinámico que quincena a quincena estará reflejando variaciones.

Observando el ANEXO 11 y tomando en cuenta la estimación de los recursos totales del FONE para cada entidad federativa, se advierte que Oaxaca es el tercer estado que más dinero recibirá del FONE, con más de 17 mil millones de pesos para pagar la nómina de los maestros de la Sección 22 de la CNTE, quienes a pesar de estar en contra de la Reforma Educativa seguirán recibiendo su sueldo.

Y en este punto es importante destacar que observando las cifras de la primer quincena de 2015, el estado con el mayor número de personas con pago recibido es Oaxaca con 77,264, seguido por Veracruz con 68,547, Guerrero con 51,190 y el Estado de México con 50,808.

Sin embargo para el caso de Oaxaca, es alarmante esta cifra de maestros reconocidos como federalizados, pues de acuerdo al SIGED, la cifra del número total de docentes en Oaxaca para el ciclo 2013-2014 es de 51,066 contando a los maestros estatales. Esto contrasta mucho con la cifra de maestros que cobraron en la primer quincena de 2015, pues son únicamente los maestros que tienen una plaza federalizada, por lo que quedan excluidos los docentes del sistema estatal. Sin embargo esta cifra de maestros federalizados, es por mucho, mayor que la del número total de docentes en el ciclo escolar 2013-2014.

---

<sup>118</sup> Comunicado No. 005, *La SEP informa detalles del pago de la quincena 1/2015 del FONE*, México, jueves 15 de enero de 2015.  
[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/No\\_005\\_\\_La\\_SEP\\_inorma\\_detalle\\_del\\_pago\\_de\\_la\\_quincena\\_12015\\_del\\_FONE#.VNEvgNKG8n0](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/No_005__La_SEP_inorma_detalle_del_pago_de_la_quincena_12015_del_FONE#.VNEvgNKG8n0)

Para efectos de comparación, la información del censo para el caso de Oaxaca es relativa, puesto que faltó censar el 27.4% de los centros de trabajo. Por lo que el censo solo refleja la información de 2,893 centros prescolares, 3,287 primarias, 1,295 secundarias y 7 centros CAM; respecto al número de plazas, el censo solo recabó información de 1,896 plazas, de las que 831 son federales, 587 estatales, 73 no saben y 405 no contestaron esta pregunta del censo (ANEXOS 14 Y 17).<sup>119</sup>

Para el planteamiento de la distribución del FONE entre los demás estados, se tomará como referencia el número de maestros federalizados, escuelas y alumnos, pues como menciona José Raúl Trujillo, el nuevo fondo crea un mecanismo de distribución presupuestal que toma como base la lista de plazas y prestaciones conciliadas entre los estados y la Federación, así como el número de escuelas existentes.<sup>120</sup>

Y de acuerdo a las cifras de los centros de trabajo, el número de alumnos y las plazas por entidad federativa captadas por el censo, es posible ver que el estado que concentra el monto mayor del FONE es el Estado de México, con 24 mil 680 millones de pesos, lo cual equivale a 7.5% del total del fondo federal; le sigue Veracruz con más de 22 mil millones de pesos, ya que ambos son las entidades con mayor número de escuelas y alumnos, y por tanto de docentes.

El Estado de México, de acuerdo al censo, es el estado con la mayor cantidad de alumnos, con una matrícula de 3,061,144; es el segundo estado con la mayor cantidad de plazas federales en el país (después del Distrito Federal) con 108,282 plazas; y es el segundo lugar a nivel nacional en el número de centros de trabajo con que cuenta, con 15,488 escuelas de educación básica.

Veracruz es el estado con mayor número de escuelas públicas de educación básica con 19,335 escuelas; es el segundo con mayor número de alumnos con una matrícula de 1,514,061; y es el tercer estado (después del D.F. y el Estado de México) con más plazas federales de educación, con 92,965 plazas.

El Distrito Federal, al ser administrado directamente por la SEP, recibe los recursos para los servicios de educación básica y normal a través del Ramo 25, sin embargo es la entidad con la mayor cantidad de plazas federales reflejadas en el censo con 137,489, y respecto al número de alumnos es la cuarta entidad con mayor número de alumnos, teniendo una matrícula de 1,342,201 alumnos que representan el 6.37% del total nacional, a pesar de ser la entidad de menor territorio del país.

Jalisco es el tercer estado con mayor número de alumnos de acuerdo al censo, pues cuenta con 1,474,210 alumnos; es el cuarto estado con mayor número de plazas federales identificadas en el censo, contando con 87,095 plazas; igualmente es el tercer estado con mayor número de escuelas públicas en el país, con 11,296 escuelas.

---

<sup>119</sup> Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <http://www.siged.sep.gob.mx>

<sup>120</sup> Trujillo, José Raúl, Laura Poy Solano, *Falta de reglas de operación del FONE favorecerá a siete entidades, expertos*, México, 2015, La Jornada, lunes 26 de enero de 2015, p. 1.

Puebla se encuentra en el quinto lugar a nivel nacional con 74,758 plazas federales y 1,321,918 alumnos y el cuarto lugar respecto al número de escuelas públicas, con 10,179 escuelas.

Tomando como referencia estos datos, se podría distinguir a las entidades anteriores como aquellas que recibirían una mayor proporción del FONE, de acuerdo al número de plazas federales con que cuentan y al número de alumnos, sin embargo, como se ha demostrado, el censo es una buena referencia para el caso de las entidades que accedieron a responder satisfactoriamente la información del mismo, no así para el caso de varias entidades que no se prestaron a proporcionar la información solicitada. Al utilizar el censo únicamente como referencia se estarían omitiendo importantes entidades receptoras de recursos para los servicios educativos federalizados, como es el caso de Oaxaca, Chiapas, Michoacán, que no fueron censados en su totalidad.

Es por esto que para establecer de forma acertada la proporción de la distribución del FONE entre los estados, se tendría que tomar en cuenta también la tendencia de distribución que tuvo el FAEB entre los estados desde 1998 a 2014, periodo en el cual estuvo vigente, pues como menciona José Raúl Trujillo, regresamos al esquema del FAEB de primera generación, es decir, a saber cuántas personas y escuelas tenemos, pues se calculaba a partir de las plantillas de maestros y del registro común de escuelas entre la Federación y los estados.

Al estudiar la tendencia del FAEB de 1998 a 2014 se advierte que hay entidades que recibieron importantes porcentajes del FAEB y no se encuentran entre las entidades que el censo identificó con mayor número de alumnos, plazas o escuelas, puesto que en estados como Chiapas, solo se censó el 59% de los centros de trabajo, mientras que en Michoacán y Oaxaca solo el 73% de los centros de trabajo fueron censados.

Haciendo el análisis comparativo de la distribución del FAEB en cada uno de los años de su implementación (ANEXO 20 y 21), se observa que, de entre los estados con mayor proporción del FAEB, después del Estado de México en primer lugar y Veracruz en segundo, se disputan en el tercero, cuarto y quinto lugar: Oaxaca, Chiapas y Jalisco. Entre 1998 y 2014, Oaxaca tiene un promedio de 4.73% del FAEB, con un rango entre el 4.44% y 5.29%; Chiapas recibió en promedio el 4.77% del FAEB, oscilando entre el 4.57% y el 4.91%; Jalisco percibió en promedio el 4.79% del FAEB, oscilando entre el 4.60% y 5.27%.

En el ANEXO 18, Guerrero se encuentra debajo de Puebla en el número de plazas federales con que cuenta, sin embargo de acuerdo al documento *Censo Educativo: Radiografía del dispendio presupuestal*<sup>121</sup>, en esa entidad faltaron de ser censadas 776 plazas; y si a estas se suman 6,645 plazas censadas pero no identificadas como federales o estatales, suman 7,421 plazas. Sin embargo, de acuerdo al ANEXO 20, Guerrero se encuentra en el sexto lugar en la proporción que recibió del FAEB en el periodo de su operación, con un promedio de 4.43% del FAEB, oscilando entre el 4.10% y el 4.71%.

---

<sup>121</sup> Fernández Martínez Marco Antonio, 2014, *op. cit.*, p. 13

Michoacán es otro de los estados en donde no se pudo realizar satisfactoriamente el censo de los centros de trabajo, sin embargo refleja una importante participación en el FAEB al ser la octava entidad con mayor participación en el mismo, habiendo recibido en promedio el 4.27% del fondo en el periodo en que estuvo vigente, oscilando entre el 3.96% y el 4.50%.

De manera aproximada, se estima que el FONE se equiparará al FAEB en su distribución, en proporción a las cantidades promedio que las entidades recibieron del FAEB, con lo que el orden de los estados de acuerdo a su participación en el FONE sería el siguiente, tomando en cuenta los montos del fondo de compensación del FONE:

Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Jalisco, Guerrero, Michoacán, Puebla, Guanajuato, Tamaulipas, Nuevo León, Hidalgo, San Luis Potosí, Chihuahua, Baja California, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Durango, Zacatecas, Yucatán, Morelos, Querétaro, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes, Campeche, Baja California Sur y Colima. Cada estado de acuerdo a la participación promedio que tuvo en el FAEB aproximadamente (ANEXO 20).

Sin embargo, para efectos de comparación y de relación, solo se tienen los detalles del pago de la primera quincena de enero de 2015, y que solo refiere sus cantidades en base a personas y no a plazas. Hasta el momento, la SEP no ha publicado otras cifras sobre el total de plazas conciliadas y validadas, y el número de personas a que corresponden.

Respecto a las cifras de las personas que se encuentran en regiones que si cuentan con servicios financieros, son aproximadamente 620 mil trabajadores, alrededor del 66% de la nómina, los recibirán su pago a través de transferencias electrónicas. El resto de 330 mil trabajadores, recibirán su pago con cheque porque se encuentran en regiones donde no hay servicios bancarios disponibles o incluso porque así lo decidieron. En estos casos los recursos serán transferidos a los estados, donde se emitirán los cheques como se hacía anteriormente.

## **Capítulo V. Conclusiones**

De acuerdo a la diferencia conceptual entre los conceptos de federalismo y descentralización, queda claro que el federalismo es una institución jurídica, un modo de organización política, un sistema de división de poderes en una comunidad nacional o conjunto de comunidades, de acuerdo con el cual los gobiernos federal y estatal se encuentran, cada uno dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes. En tanto que el de descentralización se refiere a la característica del federalismo por la que se distribuye el poder entre los estados constituyentes establecidos en el convenio federal, con el objetivo de eliminar o reducir el exceso de concentración del poder, a través de la dispersión de funciones del centro hacia los estados, imposibilitando privar a alguno de ellos del derecho de participar de su ejercicio, sin el conocimiento de ambos (centro y estados).

Los elementos del federalismo son:

- División territorial: Cada orden de gobierno mantiene su soberanía,<sup>122</sup> preservando su derecho a separarse de la federación.
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones, se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
- Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- Los estados tienen competencias exclusivas que no están sometidas al control del orden central; esto es, cada orden conserva su autonomía,<sup>123</sup> en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

En el federalismo se comparte la soberanía y existe unidad nacional a través de la integración de los diversos gobiernos locales. A través de él, se conjuga la diversidad cultural, histórica y geográfica de un país.

Sin embargo en el federalismo también se advierten obstáculos como: los problemas de coordinación, pues las múltiples unidades de gobierno en ocasiones se encaminan a trabajar en propósitos encontrados; la falta de capacidad de respuesta, en virtud de la dispersión del poder entre tantas unidades de gobierno, donde la multiplicidad de los centros de decisión crea un enorme potencial de demora y obstrucción; el favorecimiento de intereses localistas (de algunos estados y municipios) a expensas de los intereses nacionales (del resto de entidades y municipios), puesto que el gasto público en un sistema federal puede variar considerablemente de estado a estado y también de municipio a municipio; pérdida de la responsabilidad del gobierno, donde debido a la ambigüedad en las atribuciones de cada nivel (estatal o federal), los ciudadanos tendrán dificultades en determinar quién merece la culpa o el crédito por el desempeño de determinadas políticas, programas o acciones y quien tiene que responder por los mismos.

En México se ha mantenido un federalismo centrado en la nación, donde el gobierno nacional es la fuerza predominante, y los estados y municipios no tienen espacios de actuación.

.A partir de que se inicia con la promoción de políticas de descentralización de la educación, se puede hacer referencia a un federalismo creativo, toda vez que se reconoce que el gobierno nacional tiene dificultad para atender distintas necesidades y prioridades locales, y que los gobiernos subnacionales carecen de recursos para hacer frente a sus problemas por si solos, por lo que se requiere una asociación de los gobiernos nacional, estatal y municipal.

Sin embargo, la firma del ANMEB en 1992 consolidó más bien un federalismo concentrador que ubicó todas las decisiones dentro del gobierno federal, puesto que los acuerdos

<sup>122</sup> La soberanía es el reclamo de ser la última autoridad, no sujeta a ningún poder, en el cumplimiento y vigilancia de las leyes. En la política internacional, la soberanía es el reclamo de un Estado individual para autogobernarse y ser respetado por otros estados. (Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.*, p. 131.)

<sup>123</sup> La autonomía gubernamental se refiere a la mayor o menor capacidad de autogobierno de un régimen político. Esta noción se puede aplicar a distintas áreas del gobierno, por ejemplo, la autonomía del Legislativo con respecto al Ejecutivo, la autonomía de las empresas públicas respecto de las autoridades hacendarias, la autonomía de los gobiernos locales respecto al gobierno federal. (Ayala Espino, José, 2000, *op. cit.*, p. 116.)

planteados no significaban la redistribución del poder del gobierno central hacia las entidades federativas, sino más bien reconocían al gobierno federal como el garante del carácter uniforme y nacional del sistema educativo, partiendo de la premisa de que “la diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado”.

Los servicios educativos no se descentralizaron, puesto que hasta este tiempo la SEP continuaba teniendo el control normativo del sistema educativo y la Ley General de Educación no aludió a la ‘descentralización’ como procedimiento jurídico-administrativo, sino que se enmarcó en el concepto de ‘federalismo’ y en la noción de concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas. Así, la LGE no devolvió ni redistribuyó atribuciones a las entidades federativas, sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas. No se ampliaron las atribuciones de los estados ni se redujeron en favor de estos las del ejecutivo federal. Más aún, sin dejar la operación de los servicios, el gobierno central encontró en el aspecto normativo que aparecía entonces, una justificación para el desarrollo de competencias de control, dirección, supervisión, organización y funcionamiento del sistema educativo, sin la intervención de los gobiernos estatales, salvo para la operación administrativa de las políticas establecidas.

De acuerdo a estos argumentos se aprueba la hipótesis planteada, que manifiesta que debido al predominio de un federalismo incompleto o “federalismo centralista”, que consiste en la ‘descentralización’ del gasto federal concebido, planeado y controlado por el centro, que no fortalece la división de facultades y responsabilidades entre órdenes de gobierno; es que se fundamenta en 2013 una reforma dirigida de nuevo hacia el financiamiento centralizado, afirmando que el financiamiento federalizado solo resultó en desequilibrios e inconsistencias, que no propiciaron la eficiencia ni la transparencia en el gasto.

Los acuerdos políticos fundamentales registrados en el ANMEB fueron fruto de la negociación del Ejecutivo Federal con el SNTE, más que con los gobiernos estatales y tenían en el fondo el interés de resolver las demandas del SNTE: en lo laboral (nuevo escalafón salarial para el magisterio nacional); en lo legal (titularidad de la representación de los trabajadores); en lo organizativo interno (su integridad como organización gremial nacional); y en lo político (su carácter como interlocutor de la SEP en las grandes decisiones sobre el sistema educativo). Como resultado, estos acuerdos y modificaciones basados en el fondo sobre intereses políticos, llevaron a cabo una aparente ‘descentralización’ del sistema educativo federal.

En el desarrollo de la denominada ‘descentralización’ se presentaron problemas como la escasa vinculación de las transferencias dirigidas a los estados, con las necesidades de gasto educativo en cada uno de ellos; la concentración del gasto principalmente en los grandes centros urbanos y en un menor grado en las áreas con menor desarrollo económico; el control político de la federación sobre los estados a base de relaciones políticas asimétricas, en donde los funcionarios estatales que mostraban mayor disciplina o bien, capacidad de interrelación con los funcionarios del nivel central de gobierno lograban mayor cantidad de recursos para sus entidades.

Debido a estas problemáticas y asimetrías en la distribución del gasto federal educativo, en 1997 el Congreso de la Unión planteó la distribución del gasto federal entre las entidades federativas a través de los fondos de financiamiento, contenidos en el Capítulo V a la Ley

de Coordinación Fiscal, con esto inicia la distribución del gasto educativo federal a través del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*.

El FAEB de primera generación (1997-2008), contempló el registro común de escuelas y plantilla de personal como elementos de su distribución, adicionándole las ampliaciones presupuestarias, el importe que resulte de aplicar las previsiones derivadas del ejercicio anterior y la actualización determinada de los gastos de operación.

Sin embargo, FAEB de primera generación, otorgó cantidades proporcionalmente menores a los estados que ya tenían un sistema educativo estatal, con lo que esos gobiernos estatales se vieron obligados a invertir recursos propios o a reorientar otros ingresos de sus erarios para resarcir ese déficit.

Uno de los argumentos que se sostuvo al crearse el FAEB, fue que se podría analizar el porcentaje de participación de cada Estado en las transferencias para educación básica, atendiendo a variables confiables y verificables por terceros, con lo que se aseguraba la transparencia de los mecanismos de financiamiento a la educación. Sin embargo, fue más bien la ausencia de transparencia en la operación y los vacíos en las actualizaciones de los referentes básicos, los que profundizaron los desequilibrios y propiciaron manejos poco claros en las asignaciones presupuestales a los estados.

Es por esto que en octubre de 2007, la Cámara de Diputados, planteó la necesidad de contar con una fórmula que incluyera criterios específicos para propiciar la equidad de la distribución de los recursos entre los estados.

La fórmula aprobada estableció que el 50% del fondo se distribuiría en base la matrícula pública en educación básica, el 20% por el rezago en gasto federal por alumno, el 20% por el gasto estatal en educación y el 10% por el índice en calidad educativa que determinaría la Secretaría Educación Pública.

Un error importante en el establecimiento de las variables a tomar en cuenta fue que, aunque la mayoría de los recursos del FAEB estaban dirigidos al pago de la nómina de los docentes, este aspecto no se contempló en la fórmula. Este hecho acentuó los problemas no resueltos en la asignación del FAEB de primera generación y que se agudizaron en forma diversificada al año 2007 en las entidades del país al re-direccionar los criterios de cálculo del FAEB, que estaban centrados al pago de los trabajadores federalizados (oferta) y se reorientaron al costo por alumno en cada estado (demanda).

En 2008, la reasignación de recursos con la fórmula del FAEB de segunda generación afectó en forma diferenciada a 20 entidades federativas, quienes tuvieron que cubrir ese déficit con recursos propios o de sus participaciones federales, aunque ello implicara no atender otros sectores públicos o requerimientos de su población.

En 2013 los diez estados con mayor déficit acumulado por el FAEB de segunda generación, en orden de importancia son: Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Zacatecas, San Luis Potosí, Nayarit, Morelos, Michoacán, Veracruz y Tamaulipas. En todos ellos el déficit repercutió en más del 20% de sus participaciones federales.

En contraste, las 10 entidades (Guanajuato, México, Puebla, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Yucatán, Baja California, Tabasco y Chiapas) con impacto acumulado positivo del FAEB incrementaron sus posibilidades de administración financiera y pudieron cargar



al FAEB, incluso algunos de los costos de sus respectivos subsistemas de educación básica originalmente estatales.

De acuerdo a estos resultados, se concibió como insostenible el mecanismo de la fórmula, ya que perpetuaba la inequidad y podía llegar a conducir conflictos laborales mayores, dado que la redistribución que presentaba era fuertemente regresiva.

Ante este escenario, la Auditoría Superior de la Federación comunicó formalmente a la H. Cámara de Diputados que era necesario revisar el comportamiento de la fórmula, así como que se elaboraran diagnósticos y estudios sobre los criterios de la distribución del FAEB para reducir las desigualdades que generaba su asignación a las entidades del país.

Posteriormente, en septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto en donde de acuerdo a un diagnóstico del funcionamiento de la fórmula del FAEB y en base a las problemáticas e inconsistencias encontradas, propone la creación del *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)*.

El FONE se presenta como el fondo que generará un adecuado control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados en el marco del ANMEB y los convenios con los estados por parte de la Federación, al lograr que los pagos correspondan directa y exclusivamente a las plazas registradas en el reciente Sistema de Información y Gestión Educativa, incluyendo también las erogaciones por concepto de remuneraciones, es decir, sueldos y prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social, así como las ampliaciones autorizadas el año inmediato anterior.

Se sostiene también que el FONE regulará el mecanismo de integración de nuevos docentes en la plantilla e incluirá recursos para financiar los gastos de operación, en base a una fórmula que contará con criterios de matrícula y de densidad poblacional para niños de 5 a 14 años que estén en edad de cursar la educación básica.

En el marco del FONE se crearán e integrarán nuevas plazas federales de acuerdo a los criterios de la reciente reforma educativa contenida en la Ley General de Educación y en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), con base en la disponibilidad de recursos públicos federales aprobados por la Cámara de Diputados y conforme a las metas y los objetivos contenidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Entre las ventajas que se sostiene se obtendrán con la centralización a través del FONE, se encuentran:

- La creación del orden y la transparencia en el uso de recursos destinados a financiar la nómina educativa.
- La elución de la doble negociación salarial con el SNTE y el establecimiento de un tabulador único para los salarios, de acuerdo a los propósitos de la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- La creación de un sistema de información con portal en internet, integrado por diversas fuentes de información estadística y censal de alumnos, escuelas y docentes, así como los datos de la nómina educativa, para la evaluación del desempeño y la transparencia en el destino de los recursos.

- El incremento en un 9.2% del monto real destinado para la nómina educativa para 2015, de 2 mil millones de pesos en los recursos para escuelas de tiempo completo y de 1,500 millones de pesos para la remodelación de escuelas en el mismo ejercicio.
- El establecimiento, a través de las leyes secundarias de la reforma educativa, de un sistema de evaluación magisterial para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente, por el cual, las plazas serán asignadas por concursos de oposición que de preferencia serán anuales.
- La aplicación de la sentencia de que, en caso de que el personal docente ya sea de aula, director o supervisor de la educación básica o media superior, decida ausentarse sin justificación de sus labores por más de tres días consecutivos dentro de un periodo de 30 días naturales, será separado del servicio público sin responsabilidad para las autoridades educativas; y de que aquellos profesores que acepten un cargo o comisión en su sindicato deberán recibir su sueldo de parte de la agrupación gremial, más no del Estado.

Sin embargo aún queda evaluar si dichas ventajas se realizarán, ya que por otra parte se presentan problemáticas como:

- El mantenimiento de un esquema financiero perverso en donde el gobierno federal mantiene un mayor control sobre los gobiernos y las finanzas estatales.
- La ineffectividad de las políticas implementadas y la falta de transparencia del gasto debido a la gran cantidad de irregularidades que se presentan en las plazas docentes (aviadores, comisionados, pensionados, etc.).
- La existencia de información incompleta, inexacta o alterada incluso por las mismas autoridades educativas y que es necesaria para realizar las transferencias de gasto.
- La falta de precisión en los lineamientos que determinan la asignación del FONE, pues aún existen ambigüedades en la distribución de los recursos del FONE de Gasto de Operación y FONE del Fondo de Compensación por lo que estos recursos se podrían prestar a manejos discrecionales.
- Falta de transparencia en el proceso por el que se llevó a cabo la conciliación de plazas con las entidades federativas, con lo que se pone en duda si se respetarán los lineamientos para el funcionamiento del FONE.

Para el 2015 de acuerdo con el PEF, el monto asignado para el FONE es de 330,325,823,796 pesos y se encuentra dividido en cuatro subfondos. Servicios Personales, Gasto de Operación, Otros de Gasto Corriente y el Fondo de Compensación.

La SHCP y la SEP ejecutarán el FONE de Servicios Personales, pagando a través del Sistema de Administración de Nómina, las plazas federalizadas de maestros, directores, supervisores, asesores técnico-pedagógicos, sin embargo, el Director General de Presupuesto y Recursos Financieros, de la Oficialía Mayor, de la SEP, Rodolfo Demetrio Alor Muñoz, señaló que durante la implementación del FONE en el 2015 el pago de la nómina se realizará en un proceso dinámico que quincena a quincena estará reflejando variaciones.

Se estima que el FONE seguirá una tendencia de distribución similar a la proporción de recursos que estos recibieron durante el FAEB. De acuerdo con esto, el orden de importancia en que los estados participarán en el FONE es el siguiente: Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Jalisco, Guerrero, Michoacán, Puebla, Guanajuato, Tamaulipas, Nuevo León, Hidalgo, San Luis Potosí, Chihuahua, Baja California, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Durango, Zacatecas, Yucatán, Morelos, Querétaro, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes, Campeche, Baja California Sur y Colima.

## Bibliografía.

Arnaut, Alberto, *La Administración educativa federalizada en México, 1992-2002*, México, 2003, el Colegio de México.

Arnaut, Alberto, *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*. México, 1998, CIDE, Colmex.

Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México.

Ayala Espino, José, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, México, 2000, Ed. Diana.

Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, México, 2001, UNAM, Facultad de Economía, Ed. Esfinge.

Chanchal Kumar, Sharma, *The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for Policy Makers*, en: "Loyola Journal of Social Sciences, Vol. XIX, núm. 2", 2005.

Chanchal Kumar, Sharma, *When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design*, en: "South Asian Journal of Socio-Political Studies", Vol. 6, núm. 1, 2005.

Colmenares Páramo, David, *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, en: "Revista de Comercio Exterior, México, 1999, vol. 49, núm. 5".

Comunicado No. 005, *La SEP informa detalles del pago de la quincena 1/2015 del FONE*, México, jueves 15 de enero de 2015. [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/No\\_005\\_La\\_SEP\\_informa\\_detalle\\_del\\_pago\\_de\\_la\\_quincena\\_12015\\_del\\_FONE#.VNEvgNKG8n0](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/No_005_La_SEP_informa_detalle_del_pago_de_la_quincena_12015_del_FONE#.VNEvgNKG8n0)

Constitución Mexicana del 4 de octubre de 1824.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014.

Convención Nacional Hacendaria, *Primera Convención Nacional Hacendaria. Diagnóstico General: Gasto Público*, México, 2004, pp. 63-64. Recuperado de: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%204/t4Gasto>.

Covarrubias, Óscar, *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional*, México, 2000, INAP.

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

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se da a conocer el Procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas*

*transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes*, México, 2014, 25 de febrero de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se determinan los mecanismos a través de los cuales se entregarán los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, correspondientes a la nómina del personal educativo que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas, en las localidades sin disponibilidad de servicios bancarios*, México, 2014, 30 de septiembre de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*, Artículo 78, México, 2013, 11 de septiembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, 9 de diciembre de 2013.

Escalante Semerena, Roberto, *Los retos del federalismo Fiscal en las resoluciones finales de la CNH*, México, 2004, El Financiero, viernes 3 de agosto de 2004, p. 25.

Esteban Moctezuma Barragán, *La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades. Una visión de la modernización de México*, México, 1993, Fondo de Cultura Económica.

Fernández Martínez, Marco Antonio, *Censo Educativo, Radiografía del dispendio presupuestal*, México, 2014, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., agosto de 2014.

Fierro Evans, Cecilia, Tapia García Guillermo, Rojo Pons Flavio, *Descentralización Educativa en México, Un Recuento Analítico, informe Implementación de políticas Educativas: México*, México, 2009, OCDE.

Gutiérrez Lara, Aníbal, *El estado de las aportaciones federales. La situación del Ramo Presupuestal 33*, en "Economía Informa, núm. 326, mayo 2004", México, 2004, UNAM, Facultad de Economía.

Hernández, Lilian, *Subirá 13% la nómina magisterial; la SEP solicitará casi 38 mil mdp extra*, México, 2014, Excélsior, 7 de septiembre de 2014, p 21.

INEGI: [www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../2014/Tabla\\_4.xls](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../2014/Tabla_4.xls)

Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en materia de financiamiento educativo. Septiembre de 2013, diagnóstico p. IV.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Federalismo Fiscal. Principios y Teoría*, México, 1996, 2ª. Ed.

Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, 2000, Editorial CESU-UNAM/Fondo de Cultura Económica.

Latapí Sarre, Pablo, *El federalismo en la educación. Memoria del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, México. 1995, Universidad de Guanajuato.

Latapí Sarre, Pablo, *La política educativa del Estado mexicano desde 1992*, en: "Revista Electrónica de Investigación Educativa, vol. 6, número 002, México, 2004, Universidad Autónoma de Baja California, Ensenada.

Ley General De Contabilidad Gubernamental, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

Ley General de Educación, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2014.

Loyo, Aurora, *Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE*. En: Loyo, Aurora (coord.) "Los actores sociales y la Educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994". México, 1997, UNAM-Plaza y Valdés.

Loyo, Engracia, *El largo camino a la centralización educativa, 1920- 1992*, en: María del Carmen Pardo (coord.), "Federalización e innovación educativa en México", México, 1999, El Colegio de México.

Mancera Corcuera, Carlos, *Financiamiento de la educación básica*. En A. Arnaut, y S. Giorguli (Coord.), "Los grandes problemas de México". Tomo VII Educación, México, 2010, El Colegio de México.

Mejía Botero, Fernando y Olvera L, Adriana, *Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*, en: "Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXXVIII, núm. 3-4, Centro de Estudios Educativos, A.C.", México, 2008.

Mejía Botero, Fernando, *Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008-2012*, en: "Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XLII, núm 3, México, 2012.

Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911. La problemática de la educación mexicana en el siglo XIX y principios del siglo XX*, México, 1998, 2ª. Ed., Ed. Porrúa.

Messina, Graciela, *Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal*, en: Didrikson, Axel y Manuel Ulloa (Coords.), "Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México", Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, México, 2008.

Mota, Adolfo, *Efectos de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en el ramo educativo sobre las finanzas públicas de las entidades federativas*, México, 2008, Cámara de Diputados, IX Legislatura.

Nickson, Andrew, *Reforma Educativa en América Latina: Descentralización o re-estructuración?*, Documento presentado en la Conferencia sobre Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, 22-23 de marzo 2001.

Oates, W.E., *An Essay on Fiscal federalism*, en: "Journal of Economic Literature, Vol. 37, no. 3", 1999.

Ojeda, Marcela, *Hacienda define los mecanismos para pagar nómina magisterial*, México, 2014, La Jornada, 2 de enero de 2014, p. 30.

Ornelas, Carlos, *The politics of the educational decentralization in Mexico*, México, 2000, "Journal of Educational Administration, Vol. 38 Is: 5".

Pardo, María del Carmen, *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Peláez, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, 1984, Ediciones de Cultura Popular.

Poy Solano, Laura, *Estados gobernados por el PRI, los más beneficiados por el FAEB*, México, 2014, La Jornada, 10 de enero de 2014, p. 13.

Poy Solano, Laura, *Falta de reglas de operación del FONE favorecerá a siete entidades, expertos*, México, 2015, La Jornada, lunes 26 de enero de 2015, p. 1.

Poy Solano, Laura, *Nómina de la SEP en riesgo de perpetuar esquema "perverso"*, México, 2014, La Jornada, 2 de enero de 2014, p. 30.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, *Análisis Funcional Programático Económico*. México, 2008.  
[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_08/temas/tomos/11/r11\\_afpe.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_08/temas/tomos/11/r11_afpe.pdf)

Quintanilla, S. y M.K. Vaughan, *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, México, 1997, FCE.

Rodríguez, Victoria E., *La Descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, 1999, Fondo de Cultura Económica.

Saucedo Sánchez, José Alberto, *La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, México, 1996, INAP.

Secretaría de Educación Pública. (2001), *Programa Nacional de Educación 2001- 2006*. México Documento de trabajo No. 5), 1997.

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 2013, SEGOB, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013.

Sistema de Información y Gestión Educativa, [www.siged.sep.gob.mx](http://www.siged.sep.gob.mx).

Street, Susan, *Magisterio y Escuela Pública. Repensando los compromisos ante la agenda conservadora*, en: "Los retos de la educación del s. XXI", México, 2001, Universidad de Guadalajara.

Tapia García, Guillermo, *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Guanajuato, México, 2004, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Guanajuato. Tesis de Maestría.

Tatto, María Teresa, Vélez, Eduardo, *Iniciativas para el cambio en la formación de maestros: el caso de México*, México, 1999, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXIX, núm. 4, 3° y 4° trimestres, Centro de Estudios Educativos, A.C.

Tello, Marcos, *Trabajo docente, lucha sindical y democracia en las movilizaciones magisteriales*, México. 1997, ENAH.

Trejo, Guillermo, et ál. *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*. México, 1992, Diana, Centro de Investigación para el desarrollo, A. C. Serie: Alternativas para el futuro.

Ulloa, Manuel Ignacio, *Algunas Reflexiones en torno al Financiamiento Educativo*, México, 1996, Revista de Educación Superior No. 99. Volumen 25, julio-septiembre de 1996.

Zataráin, Mendoza, Rubén, *El Acuerdo: elementos para la memoria histórica*, en: "Revista: La Tarea, Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE", México, 2002.

Zorrilla Fierro, Margarita, *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*, en: "Revista Electrónica de Investigación, Vol. 4 No.2, 2002", Aguascalientes, México.

## Anexos

### ANEXO 1. GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN 1994-1998

<b>GASTO FEDERAL TOTAL EN EDUCACION 1994-1998</b>						
	GASTO FEDERAL TOTAL EDUCACIÓN		POBLACION TOTAL	MATRICULA PUBLICA	Gasto corriente por habitante 1993=100 (Pesos) (Anual)	Gasto corriente por alumno 1993=100 (Pesos) (Anual)
	(millones de pesos)		(habitantes)	(alumnos)		
AÑO	(a precios corrientes)	1993=100 (constantes)				
1994	65,036.8	60,052.4	89,054,714	23,820,938	674.33	2,520.99
1995	77,611.9	51,983.9	91,158,290	24,399,079	570.26	2,130.57
1996	106,637.8	55,138.5	93,181,633	24,793,352	591.73	2,223.92
1997	134,687.9	58,636.4	94,732,320	25,228,149	618.97	2,324.25
1998	170,270.3	63,847.8	96,254,388	25,511,700	663.32	2,502.69

**Fuente:** Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y Criterios Generales de Política Económica para 1999. Elaboraciones del autor para deflactar el gasto federal en educación a precios de 1993 y el gasto federal en educación por habitante y por alumno con esa misma base. <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/manuel.htm>

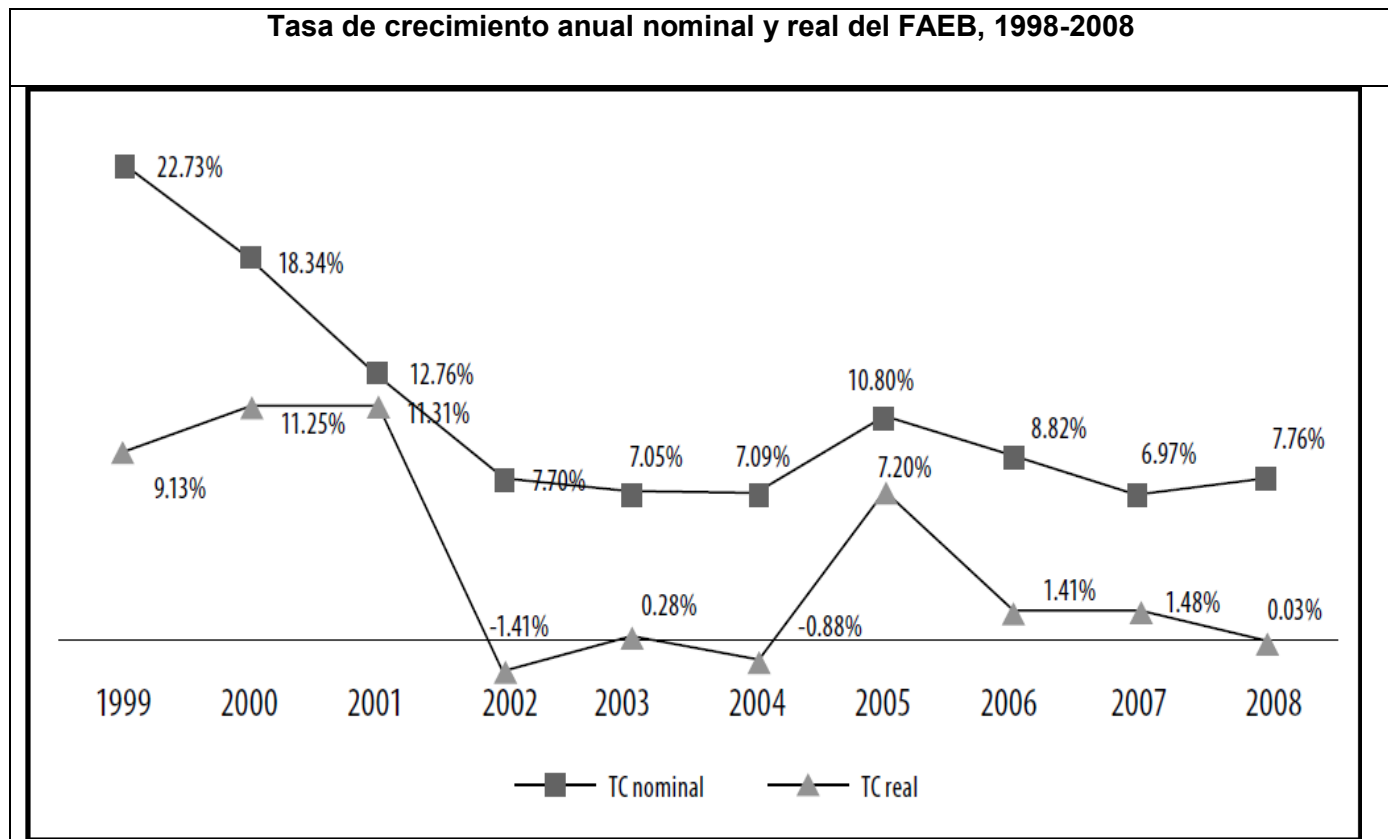


## ANEXO 2. CRECIMIENTO REAL DEL FAEB 1997-2008

FAEB Pesos corrientes multianual (1997-2008), Crecimiento Real % (Flujos Acumulados)												
Concepto	Crecimiento Real %											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total</b>	n.a.	n.s.	5.3	8.1	6	2.5	2.4	2.3	6.6	5	2.9	2.5
Aguascalientes	n.a.	n.s.	6.3	6	6.7	2.3	2.2	2.6	3.8	5.4	12.5	3.1
Baja California	n.a.	n.s.	4.5	14.6	6.6	2.4	3.3	0.9	15.5	1.1	1.9	1.7
Baja California Sur	n.a.	n.s.	4	16.4	5.6	2.4	2.1	2.3	4.1	4.1	2.1	1
Campeche	n.a.	n.s.	6.4	6.7	6.5	2.3	2.2	2.6	16.3	0.9	2.4	0.8
Coahuila	n.a.	n.s.	3.7	9.6	5.8	2	2.2	2.5	15.4	2	2.6	1.6
Colima	n.a.	n.s.	4.8	15.9	6.3	2.5	1.7	2.3	8.5	4.7	3	1.9
Chiapas	n.a.	n.s.	6.4	8	5.6	2.7	3.2	2	4.3	3.3	2.1	0.1
Chihuahua	n.a.	n.s.	4.8	6.8	5	3.4	2.3	9.6	2.8	3.2	4.4	1.7
Distrito Federal	n.a.	n.s.	0.6	7.3	1.4	-0.5	0.6	-0.7	8.6	7	-0.9	3.5
Durango	n.a.	n.s.	4.5	6.5	4.3	3.5	1.9	2.1	5.7	5.7	3.6	3
Guanajuato	n.a.	n.s.	5.3	6.5	7.3	3.2	2.8	2.1	7.2	2.7	3.9	4
Guerrero	n.a.	n.s.	7.3	7.1	7.5	3.2	2.6	2.4	10.6	0.8	4.4	1.2
Hidalgo	n.a.	n.s.	4.5	6.4	7.2	4.2	2.4	2.6	12.1	2.5	3.9	2.7
Jalisco	n.a.	n.s.	3.8	8	5.2	3	2.8	2.2	10.4	3.3	2.6	2.6
México	n.a.	n.s.	14.4	11.1	5.3	1.4	3	1.7	1.9	17.2	-0.9	5.4
Michoacán	n.a.	n.s.	4.1	7.2	7	2.5	2.5	-1.8	7.1	3.4	4	2.1
Morelos	n.a.	n.s.	6.6	6.9	7.4	1.8	2.3	2.4	3.7	4.5	4.1	2.2
Nayarit	n.a.	n.s.	4.8	9.8	5.3	2.1	2.7	1.6	5.1	3.9	2.6	2.3
Nuevo León	n.a.	n.s.	3.3	5.7	6	2.9	2.1	2.6	6.1	4.8	4.2	5.2
Oaxaca	n.a.	n.s.	5.3	10.2	11.1	4	3.1	10.8	-6.5	11	3.6	0.8
Puebla	n.a.	n.s.	5.3	8.1	8.7	3.4	2.6	2.6	6.9	5.2	3	3.8
Querétaro	n.a.	n.s.	6.9	6.9	7.3	2.6	2.9	2.4	10.7	4.3	3.6	2.1
Quintana Roo	n.a.	n.s.	5.1	11.1	8.8	5.1	4.6	3.7	10.1	-1.6	7.4	0.1
San Luis Potosí	n.a.	n.s.	5.8	6	7	3	2.3	2.3	9	4.8	4	2.3
Sinaloa	n.a.	n.s.	5.8	8.1	5.7	2.8	2.5	1.8	3.6	3.2	2.7	2.9
Sonora	n.a.	n.s.	4.5	7.8	5.3	2.6	2.3	1.5	4.2	3.5	12.3	2
Tabasco	n.a.	n.s.	6.1	5.9	6.8	3	2.7	2.3	5.1	4.2	2	2
Tamaulipas	n.a.	n.s.	4.9	9.1	6.7	3.1	1.5	1.7	11.1	4	3.3	1.7
Tlaxcala	n.a.	n.s.	3.8	9	4.9	3.7	1.8	2.2	9.7	1.8	3	2.1
Veracruz	n.a.	n.s.	4.5	5.8	5.7	3.1	2.3	1.9	4.4	2.5	3.6	1.9
Yucatán	n.a.	n.s.	4.4	8.1	6.8	2.7	2.1	1.7	9	1.5	2.9	2
Zacatecas	n.a.	n.s.	5.2	7.1	8.1	4.3	3.5	2.6	5.3	3.5	3.8	1.5
No distribuible	n.a.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. <http://prest0.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

ANEXO 3. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL NOMINAL Y REAL DEL FAEB, 1998-2008



Fuente: SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2009. Disponible en <http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasWeb/ControlServlet>

En: Fernando Mejía Botero., Adriana Olvera L., *Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXXVIII, núm. 3-4, p. 278, México, 2008, Centro de Estudios Educativos, A.C.

ANEXO 4. COMPARATIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL FEAB 2008 CON FÓRMULA Y SIN FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN

<b>Impacto de la aplicación inicial de la fórmula FAEB: en el PEF 2008 (Millones de pesos)</b>				
<b>Entidad</b>	<b>Distribución con fórmula DOF 17/01/08 <sup>1</sup></b>	<b>Distribución sin fórmula DOF 7/01/08 <sup>2</sup></b>	<b>Diferencia</b>	
México	18,903.80	18,487.50	416.30	<b>A 11 estados se redistribuyeron \$816.8 millones de pesos.</b>
Guanajuato	8,210.80	8,089.30	121.50	
Puebla	9,275.20	9,172.90	102.30	
Jalisco	10,462.80	10,410.70	52.10	
Tabasco	4,750.30	4,710.20	40.10	
Chiapas	10,856.30	10,827.30	29.00	
Yucatán	3,877.60	3,848.70	28.80	
Nuevo León	6,954.40	6,942.10	12.30	
Sonora	5,226.70	5,214.60	12.20	
Baja California	6,094.60	6,092.70	1.90	
Durango	4,653.50	4,653.10	0.40	
Colima	1,869.10	1,871.00	-1.90	<b>A 20 entidades se disminuyeron recursos por un monto global de -\$816.8 millones</b>
Chihuahua	6,261.10	6,267.30	-6.10	
Nayarit	3,128.70	3,138.10	-9.40	
Tlaxcala	2,692.50	2,703.80	-11.30	
Campeche	2,592.60	2,606.30	-13.70	
Baja California Sur	1,960.90	1,975.20	-14.20	
Sinaloa	5,550.10	5,565.70	-15.50	
Zacatecas	4,432.20	4,448.50	-16.30	
Aguascalientes	2,677.70	2,697.70	-19.90	
Quintana Roo	2,846.90	2,870.50	-23.60	
Querétaro	3,359.30	3,385.30	-26.10	
Morelos	3,886.20	3,912.30	-26.10	
Coahuila	6,051.70	6,081.80	-30.00	
San Luis Potosí	6,467.90	6,509.10	-41.20	
Michoacán	9,832.90	9,880.00	-47.10	
Hidalgo	6,721.90	6,776.00	-54.20	
Tamaulipas	7,296.70	7,353.80	-57.10	
Veracruz	15,758.30	15,821.10	-62.70	
Guerrero	10,229.10	10,358.30	-129.20	
Oaxaca	11,145.10	11,356.30	-211.20	
<b>FAEB Nacional</b>	<b>204,027.00</b>	<b>204,027.00</b>	<b>0.00</b>	

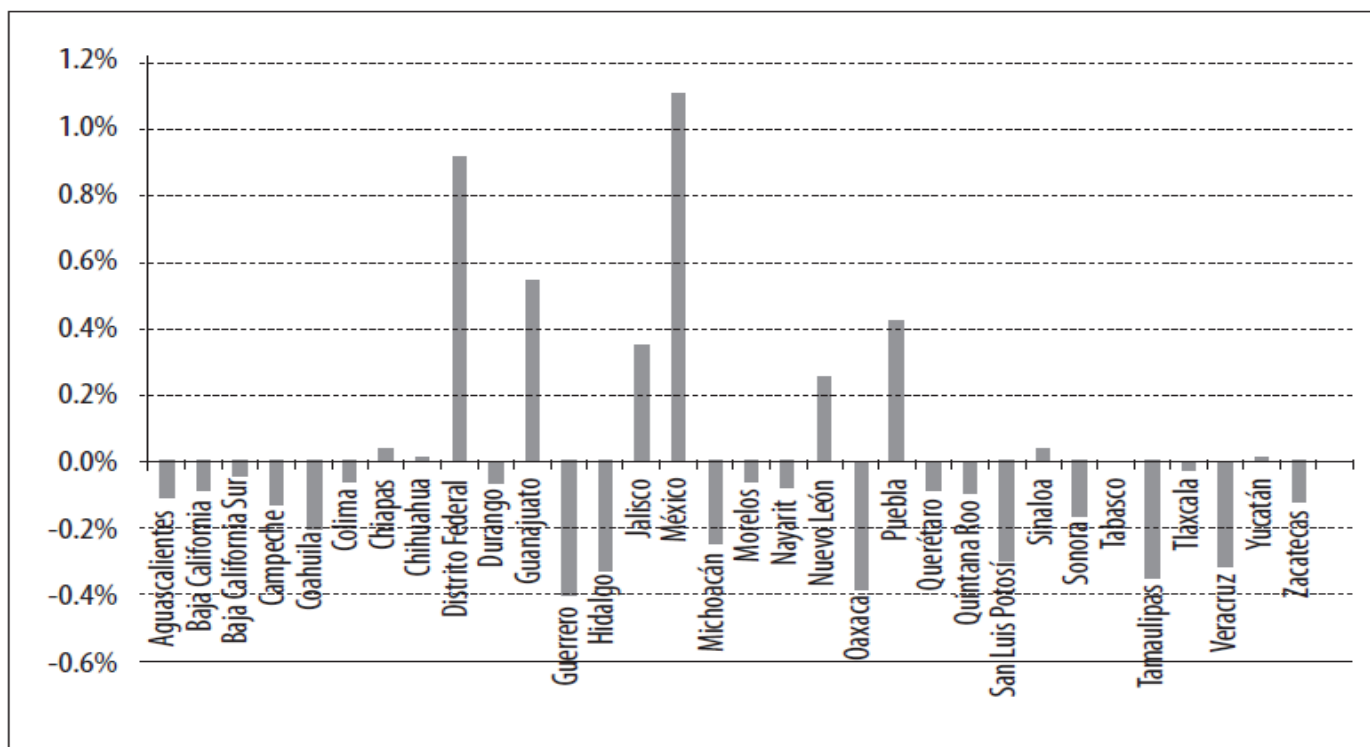
<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 2008 y cálculos basados en datos 2008 proporcionados por la SEP.  
<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/220/5/images/FAEB2008.pdf>

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2008.  
 Nota: El Distrito Federal no aplica debido a que sus servicios de educación básica siguen centralizados a la SEP.

FUENTE: Trujillo, José Raúl, El FAEB de Tercera Generación: Una Tarea Pendiente en la Agenda Legislativa, Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2013, México, 2013, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, p. 16.

## ANEXO 5. CAMBIO EN LA PARTICIPACIÓN EN EL FAEB POR ENTIDADES FEDERATIVAS, 2007-2012

**Cambio en la participación en el FAEB por entidades federativas, 2007-2012**



Fuente: Mejía Botero Fernando, *Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008-2012*, en: "Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XLII, núm. 3, México, 2012, p. 29.

ANEXO 6. DIFERENCIAS DEL FAEB 2008-2013 AL CALCULAR LA DISTRIBUCIÓN DE FORMA INERCIAL Y CON DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE 2008

**Diferencias 2008-2013 al contrastar la aplicación de la Fórmula FAEB con la proyección de la distribución inercial de ese fondo (sin fórmula 2008).**

(millones de pesos)

No.	Entidad	Diferencias por año (millones de pesos)						Impacto FAEB Acumulado 2008-2013
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1	México	416.3	1,746.8	933.6	2,090.8	4,779.2	6,013.4	15,980.1
2	Guanajuato	121.5	422.3	412.6	884.0	1,578.7	1,977.6	5,396.7
3	Jalisco	52.1	337.2	527.9	1,096.9	1,420.7	1,831.9	5,266.7
4	Puebla	102.3	385.8	465.3	975.7	1,343.6	1,693.6	4,966.3
5	Nuevo León	12.3	142.5	350.9	710.6	659.9	852.0	2,728.2
6	Chihuahua	-6.1	80.1	315.9	622.1	159.9	162.8	1,334.7
7	Baja California	1.9	-10.1	309.5	-43.3	215.6	284.8	758.4
8	Tabasco	40.1	79.0	236.7	458.3	-65.5	-101.2	647.4
9	Yucatán	28.8	55.0	192.7	376.0	-4.2	-4.7	643.6
10	Chiapas	29.0	87.2	541.9	-57.7	-137.1	-81.8	381.5
11	Sonora	12.2	-23.7	-9.2	-72.1	-59.5	-78.2	-230.5
12	Tlaxcala	-11.3	-22.9	-41.4	-115.4	-87.1	-106.8	-384.9
13	Colima	-1.9	-39.6	91.7	-79.4	-168.1	-225.8	-423.1
14	Baja California Sur	-14.2	-46.2	96.2	-122.6	-195.8	-196.8	-479.4
15	Campeche	-13.7	-51.9	127.3	-108.2	-255.6	-336.8	-638.9
16	Sinaloa	-15.5	-104.3	-138.1	-266.9	-129.2	-156.2	-810.2
17	Aguascalientes	-19.9	-75.8	-119.7	-230.9	-165.5	-203.9	-815.7
18	Querétaro	-26.1	-113.3	-156.5	-245.3	-166.4	-169.6	-877.2
19	Quintana Roo	-23.6	-62.6	-27.6	-180.4	-270.8	-334.7	-899.7
20	Durango	0.4	-108.1	-124.3	-209.2	-261.2	-325.8	-1,028.2
21	Nayarit	-9.4	-98.1	-92.0	-245.3	-286.7	-382.2	-1,113.7
22	Coahuila	-30.0	-72.8	-55.2	-137.1	-367.9	-471.8	-1,134.8
23	Zacatecas	-16.3	-174.8	-161.1	-238.1	-427.9	-524.5	-1,542.7
24	Morelos	-26.1	-133.3	-276.1	-375.1	-373.2	-484.4	-1,668.2
25	Tamaulipas	-57.1	-164.5	-207.1	-483.4	-664.4	-800.1	-2,376.6
26	San Luis Potosí	-41.2	-223.5	-294.5	-526.7	-636.3	-827.6	-2,549.8
27	Hidalgo	-54.2	-224.6	-349.8	-447.3	-687.0	-885.6	-2,648.5
28	Michoacán	-47.1	-387.3	-483.2	-562.7	-925.0	-1,167.3	-3,572.6
29	Guerrero	-129.2	-320.8	-579.9	-757.5	-1,099.6	-1,425.0	-4,312.0
30	Oaxaca	-211.2	-393.8	-644.3	-649.3	-1,295.9	-1,655.8	-4,850.3
31	Veracruz	-62.7	-484.0	-842.2	-1,060.5	-1,427.7	-1,869.6	-5,746.7
Entidades Beneficiadas		11	9	13	8	7	7	10
Entidades afectadas		20	22	18	23	24	24	21

10 entidades se han beneficiado con: **\$38,103.5 millones**

21 entidades han perdido en conjunto: **-\$38,103.5 millones**

Cálculos basados en el PEF 2008-2013 y en datos proporcionados por la SEP y el IFAI sobre la aplicación de la fórmula del FAEB. Proyección simple a precios corrientes.

Fuente: Trujillo, José Raúl, El FAEB de Tercera Generación: Una Tarea Pendiente en la Agenda Legislativa, Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2013, México, 2013, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, p. 19. <https://docs.google.com/file/d/0B0ZC6c4c0vDGWFFSaGp4Zjh2MmM/edit>

## ANEXO 7. PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2005-2011

<b>Porcentaje de ingresos propios por entidad federativa 2005-2011</b>							
<b>(Orden descendente 2011, sin considerar Baja California Sur y Coahuila)</b>							
<b>Entidad</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Nacional</b>	<b>7.8%</b>	<b>8.4%</b>	<b>8.4%</b>	<b>8.3%</b>	<b>7.5%</b>	<b>7.8%</b>	<b>8.3%</b>
Nuevo León	13.6%	15.7%	15.0%	15.6%	15.5%	11.3%	17.0%
Quintana Roo	11.3%	12.6%	13.9%	12.3%	10.9%	13.0%	14.0%
Chihuahua	18.1%	17.1%	17.7%	16.0%	14.9%	13.7%	13.2%
Campeche	15.5%	13.4%	9.4%	15.5%	7.6%	9.8%	11.6%
Querétaro	9.5%	10.5%	11.4%	12.0%	10.3%	11.4%	11.4%
México	7.2%	9.2%	11.2%	12.7%	8.1%	12.6%	10.8%
Tamaulipas	8.2%	8.6%	9.3%	8.4%	7.7%	8.4%	9.9%
Baja California	12.2%	11.9%	12.9%	11.0%	9.0%	9.7%	9.5%
Colima	6.8%	5.4%	10.5%	4.8%	5.4%	7.5%	8.8%
Sonora	15.7%	10.1%	8.3%	10.1%	15.0%	9.3%	8.7%
Veracruz	6.9%	11.9%	4.4%	3.9%	4.3%	4.3%	8.6%
Yucatán	5.0%	8.0%	5.4%	4.0%	5.2%	6.4%	8.6%
Hidalgo	6.2%	6.6%	6.4%	6.8%	7.3%	8.9%	8.4%
Jalisco	8.4%	8.7%	10.6%	11.4%	10.8%	6.9%	7.8%
Sinaloa	7.9%	8.1%	8.4%	8.3%	7.4%	7.5%	7.0%
Zacatecas	5.4%	5.3%	6.6%	7.0%	5.1%	4.9%	6.7%
Chiapas	5.2%	6.0%	5.3%	6.1%	6.0%	6.4%	6.6%
Guanajuato	8.5%	8.7%	9.6%	7.9%	7.0%	7.9%	6.5%
Puebla	4.8%	5.6%	5.5%	5.3%	4.3%	4.9%	6.1%
Tabasco	3.4%	3.4%	2.6%	3.3%	3.6%	4.1%	6.1%
Aguascalientes	4.6%	4.4%	6.6%	6.0%	6.0%	5.8%	6.0%
Durango	4.7%	6.8%	6.0%	5.6%	6.2%	5.3%	5.7%
Nayarit	4.4%	4.0%	4.7%	4.2%	3.9%	5.0%	5.7%
San Luis Potosí	8.3%	5.7%	6.2%	5.6%	5.9%	5.8%	5.7%
Michoacán	4.5%	5.3%	6.5%	5.1%	5.7%	5.3%	5.5%
Morelos	4.3%	3.9%	5.0%	5.3%	5.3%	4.9%	4.4%
Tlaxcala	3.7%	5.2%	4.4%	4.0%	3.0%	4.0%	4.1%
Oaxaca	4.1%	3.7%	3.7%	3.7%	3.6%	3.2%	3.9%
Guerrero	3.2%	3.6%	3.6%	3.5%	3.7%	3.9%	3.2%
Baja California Sur	7.8%	10.3%	12.5%	9.7%	15.9%	11.6%	ND
Coahuila	10.1%	7.9%	11.2%	7.2%	5.3%	8.1%	ND

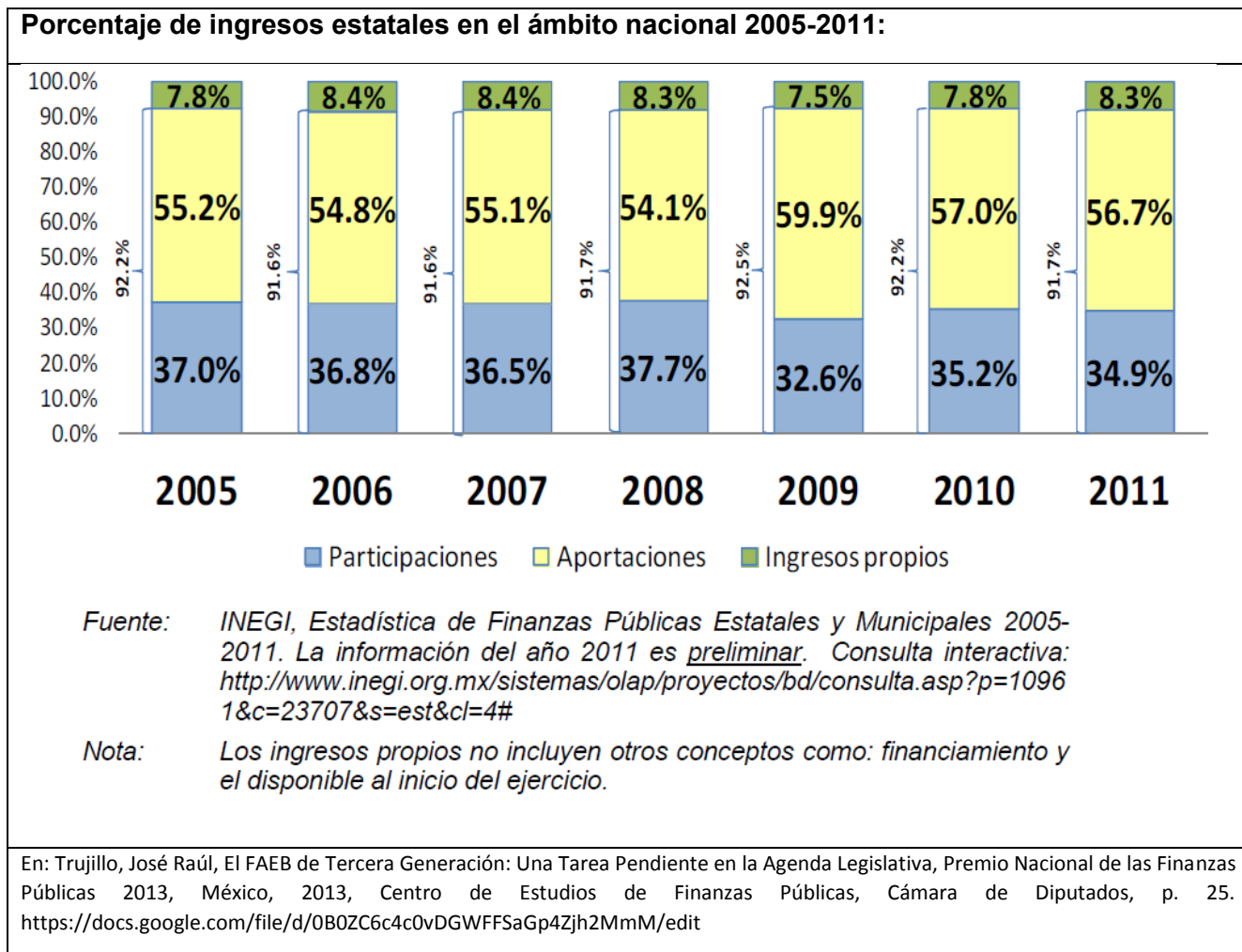
Fuente: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2005-2011. La información del año 2011 es preliminar. Consulta interactiva: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4#>

Notas: *Los ingresos propios no incluyen otros conceptos como: financiamiento y el disponible al inicio del ejercicio. Para el año 2011, no se considera la información de Baja California Sur y Coahuila, ya que no se encuentra disponible en el INEGI.*

*No se incluye al DF porque no participa del FAEB al no tener descentralizados los servicios de educación básica, además de que el dato no se encuentra disponible en el INEGI.*

*En 2011, la moda con relación a los porcentajes de ingresos propios por entidad es de 5.7% y corresponde a Durango, Nayarit y San Luis Potosí. Por su parte, la mediana es de 7.0% que pertenece al estado de Sinaloa. N.D. No disponible*

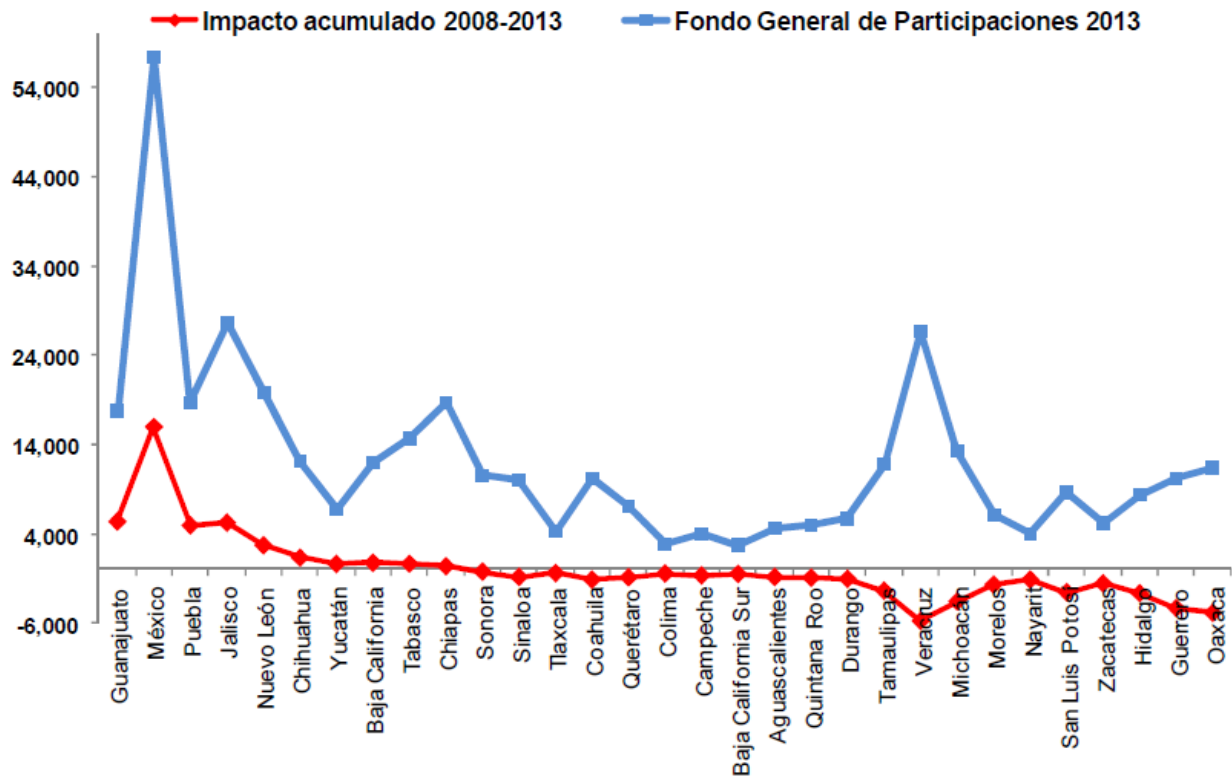
## ANEXO 8 PORCENTAJE DE INGRESOS ESTATALES EN EL ÁMBITO NACIONAL 2005-2011:



ANEXO 9. IMPACTO ACUMULADO DEL FAEB ENTRE 2008 Y 2013 Y RECURSOS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES POR ESTADO

Comparativo del impacto acumulado 2008 – 2013 del FAEB por entidad con relación a los recursos que recibieron del FGP 2013.

(Millones de pesos)



Fuente: Cálculos basados en PEF 2008 – 2013 y en datos proporcionados por la SEP sobre el FAEB. PEF 2008-2013, <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

En: Trujillo, José Raúl, *El FAEB de Tercera Generación: Una Tarea Pendiente en la Agenda Legislativa*, Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2013, México, 2013, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, p. 30. <https://docs.google.com/file/d/0B0ZC6c4c0vDGWFFSaGp4Zjh2MmM/edit>



ANEXO 10. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DEL DÉFICIT ACUMULADO DEL FAEB 2008-2014 EN EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS.

No.	Entidad federativa	Impacto acumulado 2008-2013 (millones de pesos) <sup>1/</sup>	Asignación del FGP 2013 (millones de pesos)	Estimado en el FGP 2013 del impacto FAEB acumulado 2008-2013	Índice de Desarrollo Humano (IDH) <sup>2/</sup>	
					Valor	Posición
1	Guanajuato	5,396.7	17,785.0	30.3%	0.7059	26
2	México	15,980.1	57,433.4	27.8%	0.7442	14
3	Puebla	4,966.3	18,694.6	26.6%	0.7060	25
4	Jalisco	5,266.7	27,612.3	19.1%	0.7434	15
5	Nuevo León	2,728.2	19,820.7	13.8%	0.7900	2
6	Chihuahua	1,334.7	12,211.2	10.9%	0.7402	17
7	Yucatán	643.6	6,822.0	9.4%	0.7230	20
8	Baja California	758.4	12,040.5	6.3%	0.7717	4
9	Tabasco	647.4	14,696.9	4.4%	0.7260	19
10	Chiapas	381.5	18,735.0	2.0%	0.6468	32
11	Sonora	-230.5	10,559.3	-2.2%	0.7669	5
12	Sinaloa	-810.2	10,068.0	-8.0%	0.7504	9
13	Tlaxcala	-384.9	4,245.9	-9.1%	0.7162	22
14	Coahuila	-1,134.8	10,179.0	-11.1%	0.7634	6
15	Querétaro	-877.2	7,103.3	-12.3%	0.7471	12
16	Colima	-423.1	2,878.1	-14.7%	0.7567	7
17	Campeche	-638.9	3,975.3	-16.1%	0.7291	18
18	Baja California Sur	-479.4	2,775.0	-17.3%	0.7851	3
19	Aguascalientes	-815.7	4,660.6	-17.5%	0.7521	8
20	Quintana Roo	-899.7	5,021.1	-17.9%	0.7488	10
21	Durango	-1,028.2	5,704.1	-18.0%	0.7193	21
22	Tamaulipas	-2,376.6	11,778.5	-20.2%	0.7475	11
23	Veracruz	-5,746.7	26,664.2	-21.6%	0.6997	28
24	Michoacán	-3,572.6	13,334.8	-26.8%	0.6958	29
25	Morelos	-1,668.2	6,130.3	-27.2%	0.7449	13
26	Nayarit	-1,113.7	3,992.4	-27.9%	0.7425	16
27	San Luis Potosí	-2,549.8	8,643.0	-29.5%	0.7144	23
28	Zacatecas	-1,542.7	5,222.6	-29.5%	0.7057	27
29	Hidalgo	-2,648.5	8,374.3	-31.6%	0.7124	24
30	Guerrero	-4,312.0	10,245.7	-42.1%	0.6733	30
31	Oaxaca	-4,850.3	11,415.8	-42.5%	0.6663	31

1/ Cálculos basados en PEF 2008 – 2013 y en datos proporcionados por la SEP.

2/ El IDH cercano a 1 muestra un alto índice de desarrollo humano mientras que cercano a 0 muestra un bajo IDH

Nota: El Distrito Federal no está incluido en el FAEB del Ramo General 33, cabe destacar que ocupa el primer lugar en el IDH con 0.8307.

Fuente: PEF2008-2013, <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010, [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Boletin\\_IDH.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Boletin_IDH.pdf)

En: Trujillo, José Raúl, El FAEB de Tercera Generación: Una Tarea Pendiente en la Agenda Legislativa, Premio Nacional de las Finanzas Públicas 2013, México, 2013, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, p. 31.

ANEXO 11. REPORTE DE LA SEP SOBRE EL PAGO DE LA NÓMINA EN LA 1° QUINCENA DE 2015

PERSONAS CON EL PAGO RECIBIDO DE LA 1° QUINCENA DE 2015 POR ENTIDAD FEDERATIVA		
ENTIDAD FEDERATIVA	Personas con Pago Realizado 1° quincena de 2015	Casos en aclaración por la entidad federativa
TOTAL	918,222	48,442
Oaxaca	77,264	6,904
Veracruz	68,547	3,834
Guerrero	51,190	2,033
México	50,808	5,437
Puebla	45,847	794
Chiapas	45,725	2,351
Michoacán	44,960	3,240
Jalisco	44,735	1,083
Hidalgo	39,147	268
Tamaulipas	37,641	94
Guanajuato	35,609	2,631
Nuevo León	32,777	1,652
Chihuahua	30,039	1,917
San Luis Potosí	29,997	4
Coahuila	26,220	2,335
Sinaloa	26,163	1,405
Durango	21,163	349
Tabasco	18,686	314
Morelos	18,565	736
Baja California	18,503	5,033
Zacatecas	17,452	1,244
Sonora	17,438	1,933
Yucatán	17,134	106
Tlaxcala	17,070	638
Nayarit	14,961	139
Aguascalientes	14,526	357
Querétaro	14,158	114
Quintana Roo	14,053	154
Campeche	11,384	116
Baja California Sur	8,811	904
Colima	7,649	323
Distrito Federal	-	-

Fuente: Comunicado No. 005 La SEP informa detalles del pago de la quincena 1/2015 del FONE, jueves 15 de enero de 2015.  
[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/No\\_005\\_La\\_SEP\\_inorma\\_detalles\\_del\\_pago\\_de\\_la\\_quincena\\_12015\\_del\\_FONE#.VNEvgNKG8n0](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/No_005_La_SEP_inorma_detalles_del_pago_de_la_quincena_12015_del_FONE#.VNEvgNKG8n0).

ANEXO 12. CENTROS CENSADOS POR EL INEGI POR NIVELES DE CENTROS DE TRABAJO Y CONTROL

CENTROS CENSADOS POR EL INEGI (CEMABE 2013), POR NIVELES DE CENTROS DE TRABAJO			
Nivel	Público	Privado	TOTAL NACIONAL
inicial	0	0	0
Preescolar	68,594	14,737	83,331
Primaria	79,480	8,668	88,148
Secundaria	29,959	4,717	34,676
Media superior	0	0	0
Superior	0	0	0
CAM	1,472	55	1,527
USAER, CRIE, CAPEP, UOP (EDUCACIÓN ESPECIAL)	3,989	7	3,996
NO SE IMPARTEN NIVELES EDUCATIVOS	24,959	336	25,295
<b>TOTAL</b>	<b>208,453</b>	<b>28,520</b>	<b>236,973</b>
Fuente: Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <a href="http://www.siged.sep.gob.mx">http://www.siged.sep.gob.mx</a>			

ANEXO 13. TOTAL DE CENTROS CENSADOS POR EL INEGI (CEMABE 2013), POR ENTIDAD, CONTROL Y NIVEL.

ENTIDAD	CONTROL	Preescolar	Primaria	Secundaria	CAM	USAER, CRIE, CAPEP, UOP (EDUCACIÓN ESPECIAL)	NO SE IMPARTEN NIVELES EDUCATIVOS	TOTAL
Aguascalientes	Publico	509	630	303	18	57	295	1460
	Privado	138	96	55	1	0	0	290
Baja California	Publico	965	1375	469	47	162	494	2856
	Privado	445	313	174	3	3	18	935
Baja California Sur	Publico	331	377	139	13	50	306	860
	Privado	90	62	37	0	0	0	189
Campeche	Publico	676	763	296	17	56	345	1752
	Privado	74	58	45	0	0	0	177
Coahuila	Publico	1368	1621	421	55	230	981	3465
	Privado	388	226	156	2	0	36	772
Colima	Publico	345	460	146	11	64	144	962
	Privado	62	41	24	0	0	3	127
Chiapas	Publico	4268	3629	760	22	25	732	8679
	Privado	180	146	86	0	0	0	412
Chihuahua	Publico	2056	2566	808	43	167	711	5473
	Privado	294	231	113	1	1	2	639
Distrito Federal	Publico	1117	2112	906	83	460	1213	4218
	Privado	2207	1193	514	6	0	1	3920
Durango	Publico	1589	2413	874	30	64	602	4906
	Privado	142	72	51	0	0	1	265
Guanajuato	Publico	3798	4293	1506	50	113	933	9647
	Privado	719	387	256	0	0	51	1362
Guerrero	Publico	3591	4158	1710	52	156	935	9511
	Privado	146	119	76	0	0	0	341
Hidalgo	Publico	2986	3020	1123	28	49	1037	7157
	Privado	329	241	125	0	0	1	695
Jalisco	Publico	4157	5309	1695	135	179	1616	11296
	Privado	1162	589	326	18	0	154	2095
México	Publico	5482	6657	3191	158	354	2750	15488
	Privado	2547	1148	555	0	0	15	4250
Michoacán	Publico	1890	1724	669	27	38	527	4310
	Privado	412	363	174	0	0	13	949
Morelos	Publico	727	836	328	21	79	452	1912
	Privado	470	323	159	4	0	4	956
Nayarit	Publico	1046	1138	534	15	50	497	2733
	Privado	91	59	35	0	0	0	185
Nuevo León	Publico	2154	2473	834	71	231	980	5532
	Privado	693	338	211	6	0	0	1248
Oaxaca	Publico	2893	3287	1295	7	10	531	7482
	Privado	171	130	80	0	0	2	381
Puebla	Publico	4067	4156	1905	51	122	1352	10179
	Privado	903	499	260	4	1	3	1666
Querétaro	Publico	1222	1307	408	20	37	427	2957
	Privado	328	194	110	1	0	1	633
Quintana Roo	Publico	561	707	330	21	46	438	1619
	Privado	151	136	67	0	0	0	354
San Luis Potosí	Publico	2868	3171	1560	47	70	860	7646
	Privado	313	203	124	4	0	1	644
Sinaloa	Publico	2195	2506	831	49	173	613	5581
	Privado	193	167	103	0	0	0	463
Sonora	Publico	1339	1678	610	67	232	810	3694
	Privado	287	204	110	3	2	18	604
Tabasco	Publico	1927	2007	685	24	146	489	4643
	Privado	128	100	72	0	0	0	300
Tamaulipas	Publico	1849	2198	610	62	122	892	4719
	Privado	514	288	149	0	0	0	951
Tlaxcala	Publico	689	673	316	21	78	353	1699
	Privado	178	123	55	0	0	7	356
Veracruz	Publico	7302	9149	3065	119	199	1672	19635
	Privado	607	371	265	0	0	1	1243
Yucatán	Publico	959	1258	528	50	62	465	2795
	Privado	305	170	100	0	0	0	575
Zacatecas	Publico	1668	1829	1104	38	108	507	4639
	Privado	70	78	50	2	0	4	200
Total Nacional por Niveles		83331	88148	34676	1527		PUBLICAS	179505
TOTAL DE ESCUELAS CENSADAS		207682					PRIVADAS	28177

Fuente: Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <http://www.siged.sep.gob.mx>

ANEXO 14. TOTAL DE CENTROS PUBLICOS CENSADOS EN ORDEN DE CONCENTRACIÓN POR ENTIDAD.

LUGAR	ENTIDAD	CONTROL	Preescolar	Primaria	Secundaria	CAM	USAER, CRIE, CAPEP, UOP	NO SE IMPARTEN NIVELES EDUCATIV	TOTAL
1	Veracruz	Publico	7302	9149	3065	119	199	1672	19635
2	México	Publico	5482	6657	3191	158	354	2750	15488
3	Jalisco	Publico	4157	5309	1695	135	179	1616	11296
4	Puebla	Publico	4067	4156	1905	51	122	1352	10179
5	Guanajuato	Publico	3798	4293	1506	50	113	933	9647
6	Guerrero	Publico	3591	4158	1710	52	156	935	9511
7	Chiapas	Publico	4268	3629	760	22	25	732	8679
8	San Luis Potosí	Publico	2868	3171	1560	47	70	860	7646
9	Oaxaca	Publico	2893	3287	1295	7	10	531	7482
10	Hidalgo	Publico	2986	3020	1123	28	49	1037	7157
11	Sinaloa	Publico	2195	2506	831	49	173	613	5581
12	Nuevo León	Publico	2154	2473	834	71	231	980	5532
13	Chihuahua	Publico	2056	2566	808	43	167	711	5473
14	Durango	Publico	1589	2413	874	30	64	602	4906
15	Tamaulipas	Publico	1849	2198	610	62	122	892	4719
16	Tabasco	Publico	1927	2007	685	24	146	489	4643
17	Zacatecas	Publico	1668	1829	1104	38	108	507	4639
18	Michoacán	Publico	1890	1724	669	27	38	527	4310
19	Distrito Federal	Publico	1117	2112	906	83	460	1213	4218
20	Sonora	Publico	1339	1678	610	67	232	810	3694
21	Coahuila	Publico	1368	1621	421	55	230	981	3465
22	Querétaro	Publico	1222	1307	408	20	37	427	2957
23	Baja California	Publico	965	1375	469	47	162	494	2856
24	Yucatán	Publico	959	1258	528	50	62	465	2795
25	Nayarit	Publico	1046	1138	534	15	50	497	2733
26	Morelos	Publico	727	836	328	21	79	452	1912
27	Campeche	Publico	676	763	296	17	56	345	1752
28	Tlaxcala	Publico	689	673	316	21	78	353	1699
29	Quintana Roo	Publico	561	707	330	21	46	438	1619
30	Aguascalientes	Publico	509	630	303	18	57	295	1460
31	Colima	Publico	345	460	146	11	64	144	962
32	Baja California Sur	Publico	331	377	139	13	50	306	860

Fuente: Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <http://www.siged.sep.gob.mx>

**ANEXO 15. TOTAL DE PLAZAS CENSADAS POR ENTIDAD Y PROCEDENCIA DE SU FINANCIAMIENTO.**

ENTIDAD	FEDERAL	ESTATAL	NO SABE	NO CONTESTO	TOTAL
Aguascalientes	21834	2941	601	2731	28107
Baja California	28541	25614	372	5691	60218
Baja California Sur	5411	4543	425	1749	12128
Campeche	16684	1376	161	1510	19731
Coahuila	38539	13728	139	4358	56764
Colima	12065	2424	161	1302	15952
Chiapas	8400	4336	81	1371	14188
Chihuahua	51468	15983	203	5549	73203
Distrito Federal	137489	1679	2305	19737	161210
Durango	30558	12146	202	3575	46481
Guanajuato	64449	25691	587	8658	99385
Guerrero	69802	10432	295	6645	87174
Hidalgo	46093	12398	1294	7444	67229
Jalisco	87095	47753	652	11403	146903
Mexico	108282	99292	949	22256	230779
Michoacán	22592	6736	135	2979	32442
Morelos	28085	2276	455	3768	34584
Nayarit	25142	4473	151	2962	32728
Nuevo León	59077	23886	388	7302	90653
Oaxaca	831	587	73	405	1896
Puebla	74758	28794	215	5932	109699
Querétaro	21889	4535	1096	3909	31429
Quintana Roo	11172	3269	439	2599	17479
San Luis Potosí	38135	13184	527	6276	58122
Sinaloa	47333	19184	287	5853	72657
Sonora	36082	12472	274	4613	53441
Tabasco	24752	10834	119	3350	39055
Tamaulipas	62079	15144	392	6388	84003
Tlaxcala	27942	3153	137	2612	33844
Veracruz	92965	39554	345	9970	142834
Yucatán	21507	11571	217	2867	36162
Zacatecas	21069	4960	163	2365	28557

Fuente: Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <http://www.siged.sep.gob.mx>

ANEXO 16. TOTAL DE PLAZAS CENSADAS POR ENTIDAD Y PROCEDENCIA DE SU FINANCIAMIENTO, COMPOSICIÓN POR ESTADO (PORCENTAJE).

ENTIDAD	FEDERAL	ESTATAL	NO SABE	NO CONTESTO	TOTAL
Aguascalientes	77.68	10.46	2.14	9.72	100
Baja California	47.40	42.54	0.62	9.45	100
Baja California Sur	44.62	37.46	3.50	14.42	100
Campeche	84.56	6.97	0.82	7.65	100
Coahuila	67.89	24.18	0.24	7.68	100
Colima	75.63	15.20	1.01	8.16	100
Chiapas	59.20	30.56	0.57	9.66	100
Chihuahua	70.31	21.83	0.28	7.58	100
Distrito Federal	85.29	1.04	1.43	12.24	100
Durango	65.74	26.13	0.43	7.69	100
Guanajuato	64.85	25.85	0.59	8.71	100
Guerrero	80.07	11.97	0.34	7.62	100
Hidalgo	68.56	18.44	1.92	11.07	100
Jalisco	59.29	32.51	0.44	7.76	100
Mexico	46.92	43.02	0.41	9.64	100
Michoacán	69.64	20.76	0.42	9.18	100
Morelos	81.21	6.58	1.32	10.90	100
Nayarit	76.82	13.67	0.46	9.05	100
Nuevo León	65.17	26.35	0.43	8.05	100
Oaxaca	43.83	30.96	3.85	21.36	100
Puebla	68.15	26.25	0.20	5.41	100
Querétaro	69.65	14.43	3.49	12.44	100
Quintana Roo	63.92	18.70	2.51	14.87	100
San Luis Potosí	65.61	22.68	0.91	10.80	100
Sinaloa	65.15	26.40	0.40	8.06	100
Sonora	67.52	23.34	0.51	8.63	100
Tabasco	63.38	27.74	0.30	8.58	100
Tamaulipas	73.90	18.03	0.47	7.60	100
Tlaxcala	82.56	9.32	0.40	7.72	100
Veracruz	65.09	27.69	0.24	6.98	100
Yucatán	59.47	32.00	0.60	7.93	100
Zacatecas	73.78	17.37	0.57	8.28	100

Fuente: Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <http://www.siged.sep.gob.mx>

**ANEXO 17. TOTAL DE PLAZAS CENSADAS Y PROCEDENCIA DE SU FINANCIAMIENTO, DE ACUERDO AL NÚMERO DE PLAZAS POR ENTIDAD Y SU PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL NACIONAL**

ENTIDAD	FEDERAL	ESTATAL	NO SABE	NO CONTESTO	TOTAL	PORCENTAJE DEL TOTAL NACIONAL
Mexico	108282	99292	949	22256	230779	11.43
Distrito Federal	137489	1679	2305	19737	161210	7.98
Jalisco	87095	47753	652	11403	146903	7.28
Veracruz	92965	39554	345	9970	142834	7.07
Puebla	74758	28794	215	5932	109699	5.43
Guanajuato	64449	25691	587	8658	99385	4.92
Nuevo León	59077	23886	388	7302	90653	4.49
Guerrero	69802	10432	295	6645	87174	4.32
Tamaulipas	62079	15144	392	6388	84003	4.16
Chihuahua	51468	15983	203	5549	73203	3.63
Sinaloa	47333	19184	287	5853	72657	3.60
Hidalgo	46093	12398	1294	7444	67229	3.33
Baja California	28541	25614	372	5691	60218	2.98
San Luis Potosí	38135	13184	527	6276	58122	2.88
Coahuila	38539	13728	139	4358	56764	2.81
Sonora	36082	12472	274	4613	53441	2.65
Durango	30558	12146	202	3575	46481	2.30
Tabasco	24752	10834	119	3350	39055	1.93
Yucatán	21507	11571	217	2867	36162	1.79
Morelos	28085	2276	455	3768	34584	1.71
Tlaxcala	27942	3153	137	2612	33844	1.68
Nayarit	25142	4473	151	2962	32728	1.62
Michoacán	22592	6736	135	2979	32442	1.61
Querétaro	21889	4535	1096	3909	31429	1.56
Zacatecas	21069	4960	163	2365	28557	1.41
Aguascalientes	21834	2941	601	2731	28107	1.39
Campeche	16684	1376	161	1510	19731	0.98
Quintana Roo	11172	3269	439	2599	17479	0.87
Colima	12065	2424	161	1302	15952	0.79
Chiapas	8400	4336	81	1371	14188	0.70
Baja California Sur	5411	4543	425	1749	12128	0.60
Oaxaca	831	587	73	405	1896	0.09
<b>SUMA TOTAL DE PLAZAS CENSADAS Y DE ACUERDO A LA BASE DE DATOS</b>					<b>2019037</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <http://www.siged.sep.gob.mx>



ANEXO 18. TOTAL DE PLAZAS FEDERALES REGISTRADAS EN EL CENSO DE ACUERDO AL NÚMERO DE PLAZAS POR ENTIDAD Y SU PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL NACIONAL

ENTIDAD	PLAZAS FEDERALES CENSADAS	PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL NAL.
Distrito Federal	137489	10.24
Mexico	108282	8.07
Veracruz	92965	6.93
Jalisco	87095	6.49
Puebla	74758	5.57
Guerrero	69802	5.20
Guanajuato	64449	4.80
Tamaulipas	62079	4.63
Nuevo León	59077	4.40
Chihuahua	51468	3.83
Sinaloa	47333	3.53
Hidalgo	46093	3.43
Coahuila	38539	2.87
San Luis Potosí	38135	2.84
Sonora	36082	2.69
Durango	30558	2.28
Baja California	28541	2.13
Morelos	28085	2.09
Tlaxcala	27942	2.08
Nayarit	25142	1.87
Tabasco	24752	1.84
Michoacán	22592	1.68
Querétaro	21889	1.63
Aguascalientes	21834	1.63
Yucatán	21507	1.60
Zacatecas	21069	1.57
Campeche	16684	1.24
Colima	12065	0.90
Quintana Roo	11172	0.83
Chiapas	8400	0.63
Baja California Sur	5411	0.40
Oaxaca	831	0.06
TOTAL DE PLAZAS FEDERALES REGISTRADAS EN EL CENSO	<b>1,342,120</b>	100.00
Fuente: Cálculos propios realizados de acuerdo a las bases de datos del censo (CEMABE) publicadas en la página de <a href="http://www.siged.sep.gob.mx">http://www.siged.sep.gob.mx</a>		

ANEXO 19. TOTAL DE ALUMNOS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL SISTEMA PÚBLICO, POR ENTIDAD FEDERATIVA EN ORDEN DE IMPORTANCIA Y SU PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL NACIONAL (CAMABE 2013)

ENTIDAD	ALUMNOS	PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
México	3061144	14.52
Veracruz Llave	1514061	7.18
Jalisco	1474210	6.99
Distrito Federal	1342201	6.37
Puebla Heroica	1321918	6.27
Guanajuato	1205303	5.72
Nuevo León	901221	4.28
Guerrero	795287	3.77
Chihuahua	688604	3.27
Tamaulipas	618038	2.93
Baja California	613728	2.91
Hidalgo	591029	2.80
San Luis Potosí	585476	2.78
Coahuila de Zaragoza	552202	2.62
Sinaloa	543093	2.58
Sonora	525867	2.49
Tabasco	518233	2.46
Yucatán	390984	1.85
Querétaro de Arteaga	380040	1.80
Durango	358087	1.70
Oaxaca	347894	1.65
Zacatecas	342178	1.62
Chiapas	339028	1.61
Morelos	336639	1.60
Michoacán de Ocampo	304603	1.44
Quintana Roo	261985	1.24
Aguascalientes	258686	1.23
Tlaxcala	257117	1.22
Nayarit	231924	1.10
Campeche	168164	0.80
Colima	128287	0.61
Baja California Sur	123119	0.58
<b>TOTAL NACIONAL CENSADO</b>	<b>21080350</b>	<b>100.00</b>

Fuente: SIGED: Alumnos CENSO. <http://www.siged.sep.gob.mx>

ANEXO 20. PROMEDIO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL FAEB ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE 1998 A 2014

Lugar	Entidad	Proporción del FAEB promedio, de 1998 a 2014
1	Distrito Federal 1_/	10.04
2	México	8.81
3	Veracruz	6.86
4	Jalisco	4.79
5	Chiapas	4.77
6	Oaxaca	4.73
7	Guerrero	4.43
8	Michoacán	4.27
9	Puebla	4.16
10	Guanajuato	3.72
11	Tamaulipas	3.20
12	Nuevo León	3.10
13	Hidalgo	2.92
14	San Luis Potosí	2.82
15	Chihuahua	2.78
16	Baja California	2.73
17	Coahuila	2.64
18	Sinaloa	2.44
19	Sonora	2.32
20	Tabasco	2.07
21	Durango	2.01
22	Zacatecas	1.90
23	Yucatán	1.70
24	Morelos	1.66
25	Querétaro	1.47
26	Nayarit	1.36
27	Quintana Roo	1.20
28	Tlaxcala	1.18
29	Aguascalientes	1.16
30	Campeche	1.13
31	Baja California Sur	0.85
32	Colima	0.80

1\_/ Considera los recursos del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Fuente:  
[http://hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)

ANEXO 21. DISTRIBUCIÓN DEL FAEB ENTRE LAS ENTIDADES, PORCENTAJE MÁXIMO Y MÍNIMO EN EL PERIODO DE 1998 A 2014

Lugar	Entidad	Proporción del FAEB Maxima	Proporción del FAEB Mínima
1	Distrito Federal 1_/	11.19	9.40
2	México	10.22	7.68
3	Veracruz	7.28	6.37
4	Oaxaca	5.29	4.44
5	Jalisco	5.27	4.60
6	Chiapas	4.91	4.57
7	Guerrero	4.71	4.10
8	Puebla	4.67	3.89
9	Michoacan	4.50	3.96
10	Guanajuato	4.29	3.49
11	Nuevo León	3.39	2.98
12	Tamaulipas	3.38	2.97
13	Hidalgo	3.12	2.71
14	San Luis Potosí	2.94	2.61
15	Baja California	2.94	2.56
16	Chihuahua	2.91	2.70
17	Coahuila	2.85	2.52
18	Sinaloa	2.49	2.37
19	Sonora	2.43	2.23
20	Tabasco	2.12	2.03
21	Durango	2.08	1.95
22	Zacatecas	1.97	1.79
23	Yucatán	1.74	1.67
24	Morelos	1.70	1.57
25	Querétaro	1.52	1.43
26	Nayarit	1.42	1.26
27	Quintana Roo	1.29	1.12
28	Campeche	1.24	1.04
29	Aguascalientes	1.24	1.13
30	Tlaxcala	1.22	1.15
31	Baja California Sur	0.89	0.80
32	Colima	0.83	0.75

1\_/ Considera los recursos del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Fuente:  
[http://hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)