



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMÍA

“EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA EN MÉXICO. UN ANÁLISIS  
DESDE EL FAEB Y EL FONE DE 1998 A 2017”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

RICARDO DANIEL GALICIA VEGA

DIRECTOR DE TESIS :

DOCTOR PABLO TEJO PEREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## Agradecimientos

Al ver el resultado logrado con este trabajo me viene a la mente las palabras que dedicó Maquiavelo al concluir una de sus obras, los Discursos sobre la primera década de Tito Livio, mismas palabras que, por parecerme más apropiadas que mi propio discurrir, cito a continuación.

*“...Les envió un regalo que, si no está a la altura de mis obligaciones con ustedes, es el mejor que puedo hacer... pue es en el he expresado cuanto sé y aprendí... No pudiendo desear más de mí, ni ustedes ni ningún otro, tampoco se quejarán que no dé más.*

*A decir verdad, no sé quién está más obligado, yo a ustedes, que me han forzado a escribir lo que por mi propia iniciativa jamás hubiera escrito, o ustedes a mí, en caso de que lo hecho no los satisfaga. Acepten esto como se aceptan todas las cosas de los amigos, teniendo más en cuenta la intención del que regala que la cosa regalada, y me satisface pensar que, si me equivoqué en muchas circunstancias, no he incurrido en error al preferirlos a todos ustedes para la dedicatoria de estos discursos, tanto porque haciéndolo así me parece mostrar alguna gratitud por los beneficios recibidos, como por apartarme de la costumbre en los escritores de dedicar sus obras sólo a hombres poderosos, engañándoles la ambición y la vanidad hasta el punto de elogiar en ellos todo género de virtudes, en vez de censurar los vicios.*

*Para no incurrir en tal error he elegido, no a los que son sólo poderosos, sino a quienes por sus infinitas buenas cualidades merecen serlo; no a los que puedan prodigarme empleos, honores y riquezas, sino a los que quisieran hacerlo si pudieran; porque los hombres, juzgando sensatamente, deben estimar a los que son, no a los que pueden ser generosos; a los que saben dirigir, no a los que, sin saber, pueden hacerlo...”* **Nicolás Maquiavelo, Florencia SXVI**

En primer lugar, a Dios y a mis padres, Francisco Galicia y Angélica Vega, así como a mis hermanos por su apoyo y enseñanzas.

Al Coordinador General Enrique del Val Blanco, por su apoyo y ayuda incondicional en este proyecto.

Un especial agradecimiento a mi amigo Giovanni Rubio y mi hermano Miguel Ángel, sin ellos esta tesis nunca habría visto la luz.

Al Lic. Martin Sánchez por su por su amistad y apoyo.

A Giovanni Job, Yoshio, Lino y la familia García Reza por su ayuda con esos debates hasta el amanecer, que sin ellos este trabajo no sería lo mismo.

Al director de Tesis el Doctor Pablo Trejo Pérez, por su paciencia y ayuda para este trabajo.

A todo el apoyo brindado por el Arq. Ramón Montalvo Hernández, el primero en tender la mano en este largo camino, sin él nada de esto habría sido posible.

A Carlos Mondragón y Jonathan Corona, por las oportunidades laborales y profesionales ofrecidas.

Y a la memoria de Alberto Ramírez, ya lo concluimos amigo.

# ÍNDICE

Introducción.....	1
Objetivo General.....	3
Objetivos Particulares.....	3
Hipótesis de la investigación.....	4
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>10</b>
<b>BREVES ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA EN MÉXICO HASTA LA DESCENTRALIZACIÓN.....</b>	<b>10</b>
1.1. Antecedentes históricos de la Educación Pública Básica en México previo a la estrategia de descentralización de 1992.....	11
1.2. De lo que trata el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992.....	18
1.3. La desconcentración del sector de educación pública básica en México hasta 1998.....	25
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>32</b>
<b>FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA MEDIANTE EL FAEB DE 1998-2014.....</b>	<b>32</b>
2.1. El Fondo de Aportaciones para la Educación Pública y Normal 1998 -2007. 33	
2.2. El FAEB durante el periodo 2008 a 2014.....	35
2.3. Posibles conclusiones sobre el FAEB.....	57
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>61</b>
<b>EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA POST-FAEB DE 2015-2017.....</b>	<b>61</b>
3.1. Reingeniería sobre el marco normativo de educación a partir de 2013.....	62
3.2. Comportamiento del FONE en los estados de 2015 a 2017.....	78
3.3. Consideraciones finales sobre el FONE.....	107
<b>CAPÍTULO IV CONCLUSIONES.....</b>	<b>110</b>
Bibliografía.....	117

## **Introducción.**

El presente trabajo, en un principio, tiene origen a partir de un cuestionamiento planteado en clase de política económica: si usted fuera el responsable de la política económica ¿Qué sector o actividad potenciaría en el país con la finalidad de lograr un desarrollo sostenible, sustentable y equitativo? De ésta partieron varias respuestas, sólo que la condicionante obvia era considerar todos los factores, buenos y malos, que nos ayudarían o dificultarían el potenciar dicho sector o actividad. A partir de lo anterior, hacer un trazado presupuestal de cómo y dónde tomaríamos los recursos para dicha política, realizando especial énfasis en el cómo, debido a que todo proyecto que busque ser aplicable debe estar sustentado en este principio.

Aún con varias respuestas en mente, todas llevaban a lo mismo, el factor humano, el factor trabajo, la población. Sí se quería plantear un factor como punta de lanza para el progreso sostenible y equitativo en el país, debía ser la educación, esto por dos razones principales, por un lado, para ser equitativo, todos debían de tener condiciones iniciales similares, de ellos no se puede hablar en un país donde, la máxima casa de estudios rechaza el 90% de los aspirantes, sin ser considerado éste parte del problema, más bien, un efecto del mismo, ya, por ello era necesario desmenuzar estos efectos hasta la educación básica si en realidad se quiere ofrecer condiciones similares iniciales, se llegó a tal conclusión. En segundo lugar, si se quiere hacer sostenible, cualquier sector que se deba desarrollar requerirá capital humano altamente calificado, necesariamente, deberá provenir de dentro del país. Este punto fue especialmente polémico ya que los defensores de la teoría neoclásica sostenían el poder del mercado como un factor importante, sobre todo en una realidad tan globalizada y dinámica como la actual; ante tal panorama se argumentó que, en el tiempo que tarda un estado en capacitar una generación, y ello en el caso de tener continuidad y coherencia los planes estatales y federales a lo largo de toda este periodo de tiempo, las necesidades y cualificaciones ya habrían cambiado por lo que era mejor contratar en el mercado exterior capital humano altamente calificado, lo que nos ofrece una solución rápida y con una inversión

relativamente menor. Con el mercado exterior como proveedor de capital humano cualificado, según las necesidades, se podía potenciar cualquier sector del país sin tener que entrar en la discusión de una política educativa alineada a un proyecto. Este argumento tuvo varias simpatías en su momento hasta que se introdujo el largo plazo como elemento, además, si recordamos que el estado no es una empresa, por lo que en el estado gastar menos no es sinónimo de mejor, la visión de ahorro constante no siempre es aplicable al estado, ya que el impacto social debe ser el eje rector de una política económica que busca potenciar la economía, no se debe basar en una lógica de déficit y superávit la implementación de una política intergeneracional como lo sería la educación, tampoco se debe entender como una apología al gasto público desmedido, éste debe realizarse, siempre, basado en resultados, tales resultados deben ser medidos y calificados en función de la política que es objeto del gasto. Si añadimos un argumento más retomando una idea de Nicolás Maquiavelo, consejero de estado y padre de la ciencia política, en lo referente a la soberanía de un estado, él solía afirmar que “...*Un príncipe prudente debe apoyarse en lo suyo y no en lo ajeno...*”<sup>1</sup> A sabiendas de que aquí no se habla de un principado, ni un estado totalitario, ni se limita a la política, como en las obras de este autor, esta afirmación sigue siendo correcta en el estado nación moderno y en la línea de argumentos planteada, el estado debe desarrollar una política económica no sólo enfocada en el exterior.

Por las razones antes planteadas, es necesario considerar la educación cuando se busca hacer una política al largo plazo y de impacto visible, incluso en los estratos sociales más bajos. Sin embargo, esto nos abre otro cuestionamiento ¿A qué nivel de la educación? ¿En qué forma se requiere una política en el sector? El primer cuestionamiento ya fue respondido anteriormente, se requiere mirar a la educación básica al considerar el largo plazo y buscar ofrecer condiciones similares iniciales a los que serán los factores productivos de ese largo plazo.

La última pregunta contiene diversas aristas ya que implica el mejoramiento de la política educativa, pero, por un lado ¿Qué se entiende cómo mejor? ¿Cómo se mide

---

<sup>1</sup> Nicolás Maquiavelo, el príncipe.

esa mejoría con respecto a la situación anterior? De ahí ¿Dónde estamos y cómo llegamos aquí?; identificando esta cuestión final como la principal a responder, este trabajo, en lugar de ser un intento de respuesta a todas las cuestiones anteriores, intenta delimitar el problema que nos brinde un mejor panorama para entender el sector de educación, a través de la identificación del problema central en la política educativa actual, el pecado original de esta estrategia educativa implementada allá por 1992 y que nos ha traído a esta discusión compleja esbozada en párrafos previos, de esta forma podremos responder qué se debe hacer sobre el sistema de educación pública básica y cómo debe hacerse, todo esto a través de un análisis y comprensión de la situación actual del sistema educativo, sus contraste y problemas. Y para identificar el pecado original debemos recurrir a la estrategia central.

### **Objetivo General.**

Demostrar que la estrategia de descentralización del sector de educación pública básica de 1992 es el problema central que se debe atender ya que ésta instauro un falso modelo de descentralización del que emanan los vicios y distorsiones, tanto en el sector en general, como en las haciendas estatales, al formalizar las malas prácticas sobre el presupuesto y basado en una normativa incompleta.

### **Objetivos Particulares.**

1. Demostrar los alcances logrados y las limitaciones del FAEB y del FONE, en el marco de los objetivos del ANMEB.
2. Demostrar que las reformas sobre FAEB y, posteriormente, la implantación del FONE son paliativos a las problemáticas del sector, que únicamente lograr atenuar los efectos del modelo de una falsa descentralización.



3. Demostrar la insostenibilidad financiera del sistema de educación pública básica, tanto en el periodo del FAEB como, posteriormente, en la implementación del FONE, debido a la configuración misma de los fondos.

### **Hipótesis de la investigación.**

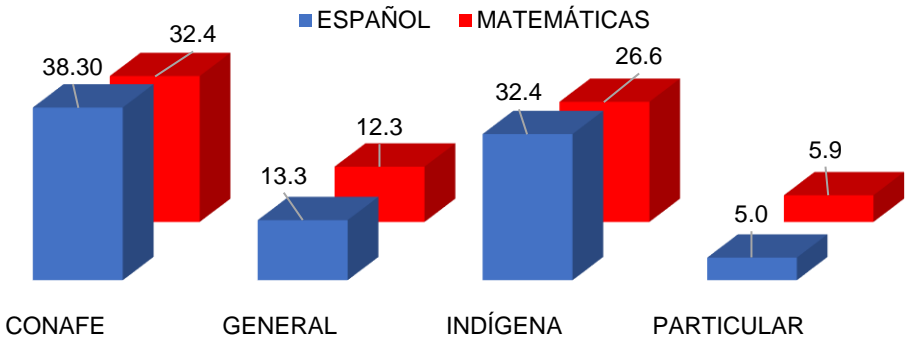
A partir del acuerdo suscrito en 1992 las entidades federativas reciben la administración del sistema de educación pública básica, pero esto no viene acompañado de una descentralización en las estrategias de educación, ni de los recursos, ya que estos son condicionados, transferidos y supervisados por el gobierno federal; por lo que los estados adquieren sólo la función de patrón sustituto a cargo del gobierno central. Por lo anterior, se basa en un modelo de falsa descentralización del sector de educación básica que provoca vicios en las prácticas convirtiéndose en un lastre para las haciendas estatales y, eventualmente, ser un modelo insostenible.

El porqué de este trabajo tiene que ver con los comentarios presentados por la OCDE en 2014, sobre el sistema de educación en México:

- México es el único país de la OCDE donde los jóvenes de entre 15 y 29 años pasan más tiempo trabajando que estudiando.
- Más del 20% de los mexicanos de 15 a 29 años no tienen empleo ni están matriculados en educación o formación.
- En México, alcanzar mayores niveles educativos no necesariamente se traduce en mejores resultados en el mercado laboral.
- La inversión de México en educación es similar al promedio de la OCDE, aunque el gasto público por estudiante sigue siendo bajo en la enseñanza primaria y secundaria, además que no se traduce en resultados similares, siendo evaluado por niveles inferiores al promedio.

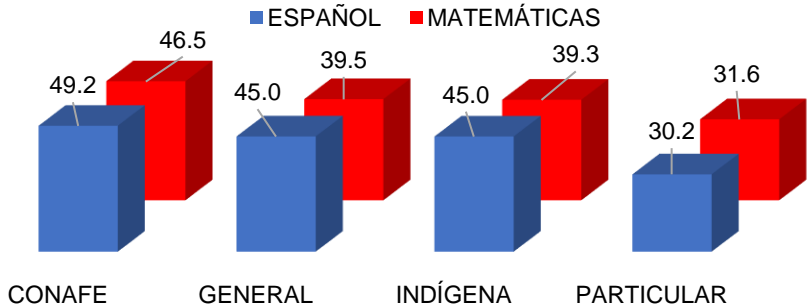
Y, si miramos los datos de la prueba ENLACE para el año previo, 2013, indican que la mayoría de alumnos en escuelas públicas del nivel básico, poco más del 70%, cuentan con conocimientos insuficientes o elementales en las materias de español y matemáticas en contraste con las instituciones privadas, pues éstas concentran más de un cuarto de su matrícula en la misma categoría. Esto lo podemos observar dentro de las gráficas 1 y 2.

**Gráfica 1 Porcentaje de alumnos de primaria por tipo de sistema con logro académico insuficiente en la prueba ENLACE a nivel nacional para 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SEP/prueba ENLACE 2013

**Gráfica 2 Porcentaje de alumnos de primaria por tipo de sistema con logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE a nivel nacional para 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SEP/prueba ENLACE 2013

Si se observan las cifras a nivel internacional, con la finalidad de realizar un comparativo, se deben utilizar los resultados de la prueba PISA para 2012 y 2009,

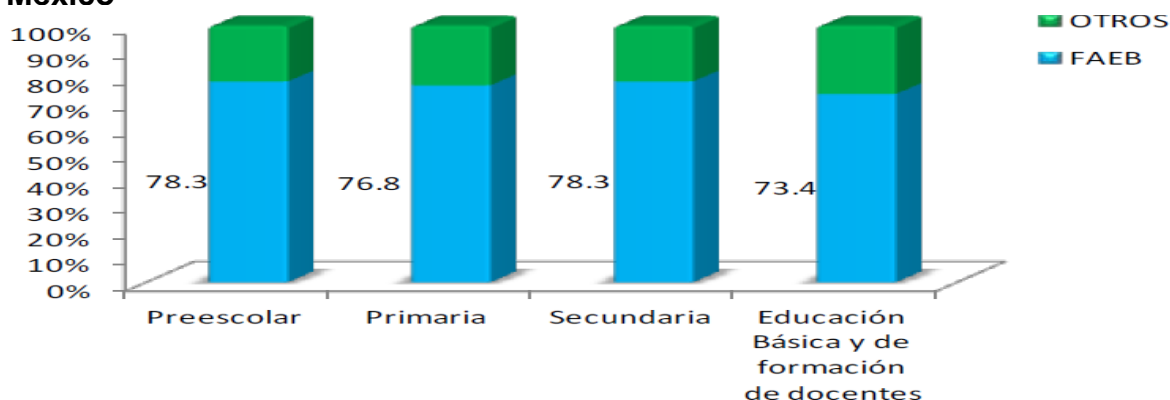
en este último año nos indica que un 55% de los alumnos mexicanos no alcanza el nivel de competencia básico en matemáticas, lo mismo ocurre con el 41% en lectura y el 47% en ciencias, según PISA, lo que implica un retroceso en comparación con los resultados de 2009. Esto son los años que utiliza como referencia la OCDE para formular sus comentarios antes expuestos. Lo podemos observar dentro del cuadro 1.

Cuadro 1. Puntuación promedio de Japón, México y la OCDE obtenidas en la prueba PISA para los años 2009 y 2012						
Materia	Matemáticas		Lectura		Ciencias	
Año	2009	2012	2009	2012	2009	2012
OCDE	496	494	494	496	501	501
Japón	529	536	520	538	539	547
México	419	413	425	424	416	415

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del portal de la OCDE "The world of education at your fingertips". PISA 2009-2012

De estos datos se sustenta la importancia de voltear a ver el sector de educación pública básica en México, y, para ello se debe tomar el gasto federalizado, en concreto y, en primer lugar, el FAEB, como referencia pues es éste el que concentra los recursos del ramo 33 y soporta los servicios de educación, desde su creación en 1998, como podemos observarlo en la gráfica 3.

**Gráfica 3. Fuente de Financiamiento de la educación básica para 2014 en México**



Fuente: Tomada del Informe de fiscalización a la cuenta pública 2014, de la ASF

El peso en los recursos federalizados que tiene el FAEB, y posteriormente el FONE, lo convierten en el factor principal de análisis en este trabajo.

La metodología a utilizar en este trabajo será de carácter analítico tomando como muestra el periodo de 1998 a 2007, 2007 a 2014 y de 2015 a 2017, para los 31 estados de la república mexicana. Como variables a considerar, serán los fondos del ramo 33 el FAEB y el FONE, además de, matrícula potencial por entidad federativa; número de plazas de maestros transferidos, subsidiados y estatales; centros de trabajo de educación financiados con recursos del ramo 33; gasto federal, gasto estatal y gasto total en educación pública básica.

La normativa a considerar, aunque se centra en la Ley de Coordinación fiscal, también se abordará la que se muestra a continuación en el cuadro 2.

<b>Cuadro 2. MARCO JURÍDICO QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FAEB</b>	
<b>Documento Jurídico</b>	<b>Artículo/Fracción</b>
CPEUM	3, 73, fracción XXV y 134
LCF	26,27 y 28, 48, 46,49 fracc. V
LFPRH	27, 45,46 fracc, II, y III, 47, 48, 61,78, 82,85 fracc I y II, 107 fracc. I, 110
LGCG	1,6,7, 9,
LOAPF	31, 32, 37
LGEP	13 y 16
Lineamientos Generales de Operación para la entrega de recursos del Ramo 33	9, Fracc. IV. 10 y 11
LFTyAIPG	7 fracc. IX, X Y XI Y 9
PEF	2007, 27 fracc. I, PEF 2010: 8, 9 y 10, 28 fracc. VIII, IX y XI
LINEAMIENTOS Sobre Indicadores para medir los avances físicos y financieros	Lineamientos sobre Indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales del Título Primero al Título Octavo

Acuerdo 482	Documento emitido por la SEP para establecer el uso y funcionamiento administrativo y de ejecución de los recursos del FAEB.
PEF 2016	Anexo 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2016.
Lineamientos para el gasto de Operación	Oficios Nos. 801.1.-043 y OM/0938/2014 de la SHCP y SEP.
Acuerdo: Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental	Numerales :20, 21, 36, 37, 38, 39, 40, 45, 46, 47, 62, 69, 90, 91, 95, 96, 100, 103, 114 y 116.

Fuente: Elaborado propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normativa asociada a ésta.

El presente trabajo se centra, como ya se mencionó, en el sector de educación básica y su financiamiento, con la finalidad de comprender la naturaleza de éste y hacia donde ha caminado, de aquí la pertinencia del primer capítulo, el cual nos muestra, de manera breve, los antecedentes relevantes en la educación básica desde los tiempos de la segunda república, con la finalidad de entender de dónde venimos se desglosa y explica el plan maestro que buscó la primer descentralización del sector en 1922. Sin embargo, es necesario centrar la discusión a los tiempos que corren actualmente y observar los datos, por ello, a partir del capítulo segundo se aborda la primer etapa del sector educativo actual. Debemos entender que éste tiene casi 27 años con una configuración similar, como se abordará en los respectivos capítulos, es por esto que el segundo capítulo comprende el periodo de 1998 a 2014, en el cual el sector es sostenido, en su mayoría, por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), será a partir del 2015 que éste cambia al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), percibido, por la administración que lo impulsó, como un giro de timón en la política de financiamiento del gasto educativo, siendo éste el motivo del tercer capítulo, el cual nos pretende dar un entendimiento del FONE a través de su comportamiento, su alcance y los procesos para su implementación, además de servir como comparativo para saber hasta qué punto

se sostiene la afirmación de que ha sido un viraje en el timón. Posterior a ello, y al momento de ser redactado este trabajo, se realizaron más modificaciones al sector educativo, todas en aparente contraposición de las reformas de 2012 que introdujeron el FONE, sin embargo, son consideradas de carácter reciente a este trabajo, por ello no se pueden apreciar debidamente los efectos sobre el sector educativo, siendo esta la razón por la cual el presente trabajo abarca hasta 2017 y la reforma de 2012 como la última a incluir dentro del análisis. Para finalizar tendremos el capítulo IV, el cual nos recopila y muestras las conclusiones a las que se llegó con este trabajo.

“...Lee y aprende, hijo mío —le dice el viejo—. Así nosotros los esclavos, llevamos un arma con nosotros. Sin ella, somos como las bestias del campo. El mismo Dios que le dio el fuego al hombre le dio el poder de escribir sus pensamientos... y entonces no había esclavos. Y ese tiempo volverá...”

Espartaco, Howard Fast

## CAPÍTULO I

### **BREVES ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA EN MÉXICO HASTA LA DESCENTRALIZACIÓN.**

*“...Si observamos, si leemos la historia y la actualidad, podremos con seguridad comprender la recurrente conducta humana...”*

*Nicolás Maquiavelo.*

## 1.1. Antecedentes históricos de la Educación Pública Básica en México previo a la estrategia de descentralización de 1992.

La evolución del sistema educativo mexicano ha respondido a diversos actores y circunstancias en el desarrollo del país, ese no es un tema a discutir, algunos autores la catalogan como una pieza de ajedrez al servicio del poder<sup>2</sup>.

Como primer elemento importante de mención, y en lo concerniente a este trabajo, la primera referencia debe ser sobre la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal en 1867, poco después del restablecimiento de la república y en el marco de la aplicación de las leyes de reforma. Además de que en este periodo se le da el carácter laico a la educación pública con la separación iglesia estado, la promulgación de esta ley sirve al análisis, aunque aborda todo el sector educativo en general, lo aborda también en lo particular, haciendo mención de la instrucción primaria, donde podemos ver los principios de separación entre un sistema de educación estatal y un sistema de educación federal, ello se menciona en el artículo primero de dicha ley ...*"Habrá en el Distrito federal, costeadas por los fondos municipales, el número de escuelas de instrucción primaria de niños y niñas que exijan su población y sus necesidades"*...<sup>3</sup> para continuar en el artículo 2 de la siguiente manera ...*"Costeadas por los fondos generales, habrá en el mismo Distrito cuatro escuelas de instrucción primaria"*...<sup>4</sup> Este punto toma especial importancia debido a que, como posteriormente se expondrá con mayor rigor, las entidades que contaban con un sistema estatal propio de educación son las más afectadas por la desconcentración de 1992, las razones se explicaran con posterioridad, pero, aquí podemos identificar una de las bases de dos sistemas educativos financiado cada uno por recursos propios federales o estatales pero no por ambos.

---

<sup>2</sup> Historia mínima de la educación en México, El entusiasmo por la independencia; Ane Staples, primera edición, México DF 2010, el Colegio de México, p. 127.

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación; 2 de Diciembre de 1867, p. 1.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación; 2 de Diciembre de 1867, p. 1.



Otro punto importante a considerar es que en esta ley también establece las pautas para la formación de maestros a través de las escuelas normales, dándoles un enfoque donde éstas mismas serán los centros de los que se obtengan los diversos métodos de enseñanza y donde se valorará cada uno para así obtener el más eficiente. Por último, la misma ley establece presupuestos concernientes a sueldos que recibirán los maestros de los distintos grados, así como sus ayudantes y la administración de fondos en la instrucción, encontrando disparidades entre maestros locales y federales.

Aunado a lo anterior, para entender el contexto del sector, se debe considerar que la lógica liberal nacionalista y el positivismo empiezan a permear desde estas fechas en las estructuras del sistema mexicano hasta culminar con la fundación de la Escuela de Estudios Preparatorios en 1868, será cuando el gobierno establece la obligatoriedad de la educación primaria. Con todo esto se crean las condiciones para que, por primera vez en la historia de México, el estado adquiera la rectoría de la educación, ya que se dio un primer intento llevado a cabo por Valentín Gómez Farías en 1833, donde se busca una educación laica, pero fue suprimido un año después y sus escasos avances apaleados por el régimen centralista y conservador de la época de Santa Anna en consonancia con la estructura del México de esos tiempos.

Esta reconversión del sistema educativo se da ante la creación de un estado laico, alejado de los intereses particulares de la iglesia y los llamados conservadores, usando como eje rector los ideales positivistas de orden, progreso y libertad, el estado busca suplir la instrucción religiosa con el fin de reducir el poder e influencia de la misma y con ello crear una sociedad lo bastante instruida para poner a México en el concierto de las naciones civilizadas, expresiones constante en dicha época y que hace referencia a aquellas economías con mayor grado de desarrollo.

Será durante la segunda mitad del siglo XIX donde podemos ver planes conjuntos entre los órdenes de gobierno, buscando estrategias coordinadas para la apertura y mantenimiento de centros educativos ajenos a la iglesia, se ven atisbos de crear un sistema educativo que no dependiera del gobierno central, por el contrario, de

corte federalista donde autoridades locales deberán tener injerencia y responsabilidad, pero se les presentarán las limitantes inherentes al contexto histórico; por un lado tenemos el empobrecimiento de las arcas del estado por los constantes levantamientos y guerras, además que el ejército era su principal compromiso, así como el pago de la deuda; por el otro, los aspectos de una carencia de infraestructura que no facilitaba ni la comunicación ni una coordinación eficaz entre las distintas autoridades; y finalmente tendremos la falta de personal capacitado, tanto para promulgar normativas complementarias o que se dediquen a aplicar las ya existentes, con lo que no se definen claramente responsabilidades ni atribuciones y no hay ni autoridades que las hagan valer ni maestros en las aulas que cubran los planes educativos.

A pesar de lo anterior, según los datos, los gobiernos locales sostenían gran parte del sistema educativo, en menor número el gobierno federal, en cualquier caso se logró disminuir la preponderancia del clero en el sector, objetivo central del gobierno en esos momentos, y con estas cifras se cierra el emblemático año de 1875, prelude del periodo conocido como el Porfiriato, que se caracteriza por su excesiva centralización, y con la revolución de Tuxtepec en puerta, encontramos los siguientes datos que hablan de los resultados alcanzados por el proyecto educativo coordinado y de corte un tanto federalista emanado del periodo de las leyes de reforma.

<b>Cuadro 1.1. Número de escuelas por tipo y financiamiento en México para el año de 1875</b>	
Escuelas sostenidas por el Estado	
Escuelas sostenidas por el gobierno federal y estatal	603
Escuelas sostenidas por los municipios	5,240
Escuelas sostenidas por privados	
Escuelas sostenidas por el clero	117
Escuelas particulares sostenidas por padres de familia	1,581
Sin clasificar	562
<b>Toral</b>	<b>8,103</b>
Colegios profesionales	
Colegios de jurisprudencia	39
Colegios de medicina	11
Colegios de ingeniería	10
Colegios de farmacia	9

Colegios para comercio	3
Colegios para artes y oficios	3
Colegios para agricultura	2
Colegios para náutica	2
Conservatorios de música	2
Escuelas de bellas artes	1
Escuela militar	1
Seminarios clericales	24
Escuelas primarias por género	
Escuelas primarias para niñas	1,594
Escuelas primarias para varones	5,567
Escuelas mixtas	548

Fuente: Tomado de: Historia mínima de la educación en México, El entusiasmo por la independencia; Ane Staples, primera edición, México DF 2010, el Colegio de México, p. 127.

Será hasta el siglo XX finalizando el periodo revolucionario cuando se da el siguiente avance significativo, para este análisis, en el sector educativo, primero, con la constitución de 1917 donde se establece la gratuidad de la educación que imparte el estado y se retoma el carácter laico y obligatorio, por lo menos a nivel básico, que debe tener la misma. En 1921 tenemos el siguiente avance, como una manera de llevar a la práctica lo ya escrito en el papel, se crea la que será conocida como Secretaría de Educación Pública (SEP), aunque es una dependencia a nivel federal también serán creadas dependencias homólogas en cada estado, como un esfuerzo para democratizar la administración del sector. Inicialmente la secretaría se enfoca a 3 puntos en específico, el sector escolar, los materiales escolares y las actividades complementarias a la formación básica, mediante una estructura orgánica configurada para este fin. Posteriores reformas retomaran distintas problemáticas que no habían sido consideradas en un inicio.

Tendremos que esperar hasta bien entrado el periodo conocido como desarrollo estabilizador, cuando el gobierno federal vuelve a retomar el tema de educación básica mediante el programa llamado el plan de los 11 años que comprende el periodo de 1960-1971 poniendo especial énfasis en la cobertura con lo que uno de sus pilares será desarrollar mayor infraestructura que garantice la accesibilidad, pero también, se retomaran asuntos inconclusos como la educación indígena y

rural, se buscará modernizar los planes de estudio y con ello los materiales de apoyo y proporcionar libros de texto gratuitos para la educación básica. Todo esto desde el gobierno federal.

Posterior a este plan, en 1973 durante el periodo de Echeverría, se promulga la Ley Federal de Educación, sustento normativo específico del sector, además que en ella se menciona explícitamente, por vez primera, la imprescindible participación que los 3 órdenes de gobierno deben tener en el sector para garantizar la aplicación de la misma y al reconocer que la prestación de educación también es competencia del gobierno municipal y estatal, siendo un precedente que otorga dichas facultades a los gobiernos locales y no sólo se centra en aspectos como el tipo de financiamiento, diferente a la ley de 1867. Con esta ley se sustituye la promulgada en 1941 y se busca definir y normar el sistema educativo nacional, redistribuir funciones, competencias y establecer las bases para una actualización de los materiales y contenidos de los programas y planes de estudio. Aunque en su artículo 16 establece la obligatoriedad de la educación primaria, también menciona que ...” *La educación preescolar no constituye antecedentes obligatorios de la primaria*” ...<sup>5</sup> lo que generará una disparidad en cuanto a la formación de aquellos niños que han accedido a la educación preescolar con respecto a los que no han cursado dicho nivel, generando así condiciones iniciales desiguales con un impacto en el desempeño. Aunado a lo anterior, debido a la naturaleza del enfoque que adoptaron las políticas del mencionado periodo, no se tomaron previsiones para el incremento en la demanda que se tendrá en la educación secundaria al ser ampliada la base a través de un incremento en el acceso en educación primaria, ello generará nuevas presiones en dicho generando un alta demanda de los alumnos que concluían sus estudios en educación primaria hacia el siguiente nivel educativo.

Posterior a la promulgación de esta ley, durante el año de 1978, se reconoce que no es sólo necesario garantizar el acceso a la educación, también es necesario desarrollar políticas que aseguren la permanencia y conclusión de estudios. Es por ello que se impulsa, desde el gobierno federal, el plan conocido como “Educación

---

<sup>5</sup> Ley Federal de Educación, Diario Oficial de la Federación; 29 de noviembre de 1973, Capítulo II, Art 16; p. 3.

para Todos". Siendo su punto central homologar la alfabetización del país, puesto que se enfocaba en enseñar español a las comunidades indígenas con lo que se pretendía reducir la marginación estructural a la que se enfrentaba este sector, del mismo modo, buscaba abatir el analfabetismo en la población adulta principalmente, y como objetivo final, buscaría que aquellos, jóvenes y adultos, que habían iniciado sus estudios básicos los concluyeran, de estos objetivos nace su nombre. Es importante contextualizar ya que durante el año de 1976 mediante la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se vuelve de carácter obligatorio, para todas las dependencias federales, programar el gasto de los recursos y sustentarlo a través de estudios y propuestas lo que da a considerar un ejercicio más eficiente del gasto, por lo anterior dicho plan ya debe ser influido por la citada ley debido a que será la SEP quien coordinará tanto acciones como recursos de plan Educación para Todos.

Para el inicio de la década de los 80s podremos ver los albores de lo que sería la desconcentración del sector educativo en la década posterior. Tendremos la expedición del decreto por el cual se celebrarán acuerdos entre el gobierno federal y el estatal para concretar la descentralización del sector, publicado en el Diario Oficial de la Federación en el 1983 y los lineamientos a los que se apegarán, serán publicados el año siguiente. A pesar de lo anterior, la desconcentración no se dará sino hasta 1992 en el sector de educación.

Las medidas tomadas en la década de los 80s y 90s las podemos contextualizar en una realidad donde se venía saliendo de una crisis de los 70, el gobierno mexicano plantea la necesidad de reducir el centralismo de los servicios que brinda, viendo en el federalismo una respuesta a esta apremiante necesidad, buscando incrementar la eficiencia en el ejercicio del gasto mediante la transferencia de la administración de estos a los entes más próximos a las necesidades de la población, el estado y el municipio. Aunque esto puede ser visto en línea con el llamado principio de subsidiariedad que expone dicha premisa, también debemos tomar en cuenta que, contemporáneo a la época, se da lo que se conoce como el consenso de Washington, mismo que contempla la reducción del estado, su gasto,

una mayor disciplina presupuestaria y punja por la llamada modernización en los servicios estatales a través de la privatización en los mismos.

A igual se debe considerar la expedición, en aquellos años, de la **Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, espina dorsal del federalismo actual en México, ya que en ella se pretende reorganizar el sistema fiscal federal y local, normar los ingresos federales y la forma en la que participará cada hacienda local, además de establecer las reglas a las que deben apegarse para trabajar en conjunto los 3 órdenes de gobierno con la finalidad de prestar servicios de corte federalistas. Es importante esta mención pues dicha ley contiene la normativa central de la composición, naturaleza y la forma de distribución del que será, en un inicio, el FAEB, fondo con el que se sostendrán los servicios federalizados de educación en cada estado, punto central de este trabajo.

Éstas serán las reformas más importantes, en lo concerniente a este trabajo, que se deben tomar en consideración para comprender los esfuerzos y limitaciones de cada época para poder entender el punto de esta tesis, el establecimiento, en primera instancia, de responsabilidades en cuanto al sector educativo según las necesidades reales, y en función de ello, la definición de atribuciones que cada orden de gobierno debe tener para cumplir con el mandato que le es encomendado según el contexto al que hace referencia. Como se vio en este esbozo histórico, la problemática constante en cuanto a la definición de funciones y atribuciones se empieza a tratar de manera explícita a partir de las últimas décadas del siglo XX, siendo que desde sus inicios, y con la constitución de 1917, la república se constituye bajo un orden federalista, pero también, cada momento histórico aquí expuesto sirvió para llegar a un entendimiento más concreto del sector y mostrar la aparente tendencia que tuvo cada reforma hasta llegar al intento de federalización de los servicios de educación en 1992 aunque este punto se desarrollará en el apartado siguiente no se habría podido llegar a él sin el entendimiento obtenido de lo ya expuesto.

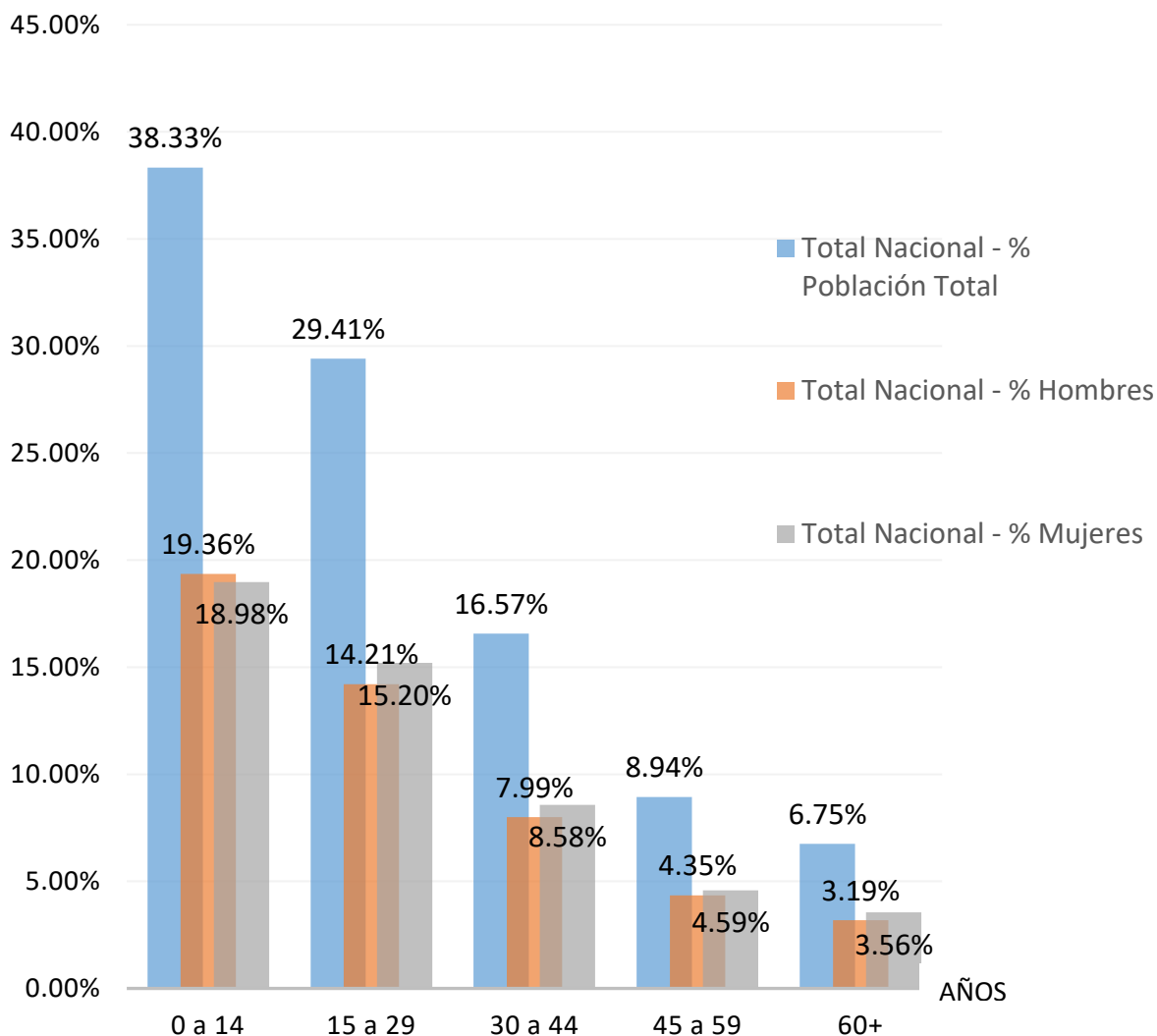
## 1.2. De lo que trata el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992.

La descentralización de los servicios de educación pública básica, se formaliza de manera real, en primera instancia, en el año de 1992, con la suscripción del llamado **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)**, el cual cuenta con la participación de tres actores, el gobierno federal, los gobiernos estatales de cada entidad federativa y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), éste último, actor bastante controversial como más adelante se precisará.

El acuerdo reconoce una realidad en la cual, a pesar de los programas y reformas ya descritos, no se ha podido superar la problemática referente a la cobertura adecuada en la prestación de servicios de educación básica, al tiempo que se distinguen las disparidades de condiciones iniciales con las que parten los alumnos en función de su zona geográfica y nivel de ingresos, esto, a pesar de ser identificado como un problema que se permea en el sector y se refleja en sus resultados, se logra la correcta precisión de que la misma no es inherente al sector educativo pero sí lo afecta, siendo de carácter externo requiere una política transversal que no sólo se enfoque en el sector y cuente con una participación conjunta enfocada al desarrollo de la economía.

Los datos que se utilizaron para basar el enfoque estratégico en educación básica son tomados del censo de 1990, como es mencionado dentro del mismo plan, censo que muestra una mayor concentración de la población en el grupo de edad de 0 a 14 años, como podemos observar en la gráfica 1.1.

**Gráfica 1.1. Población de México en porcentaje, por edad y sexo para el año de 1990**



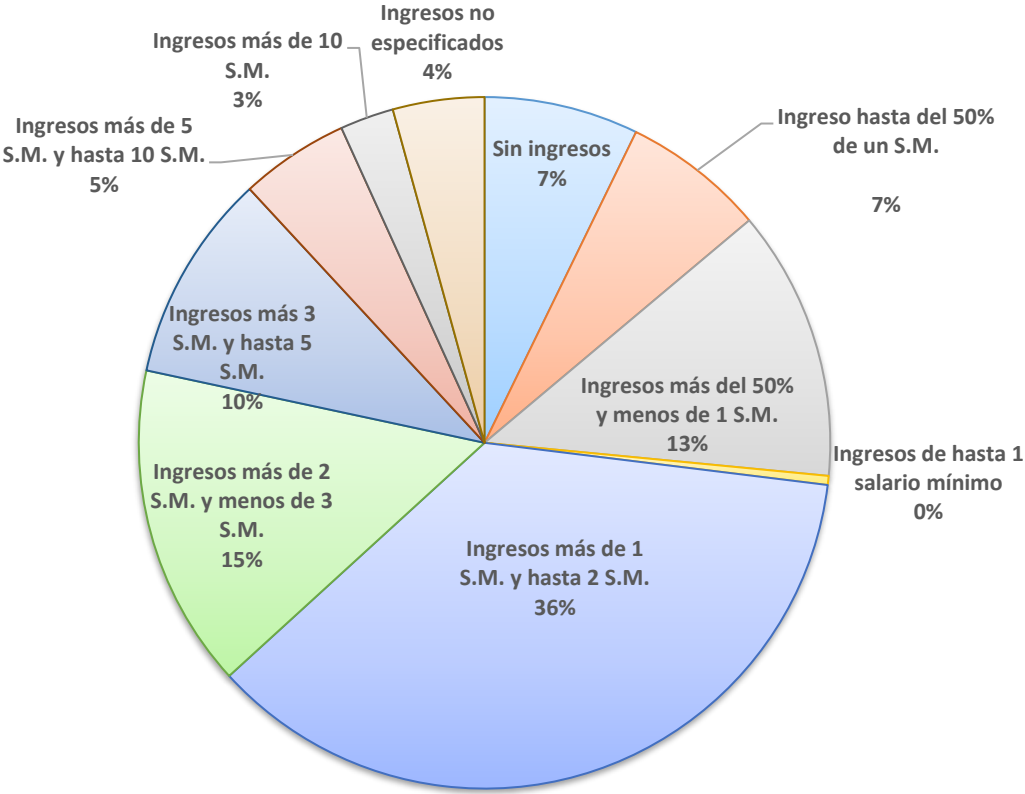
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del censo general de población y vivienda 1990, INEGI.

Como ya se ha mencionado, el ANMEB también aborda el tema de las disparidades de desarrollo que presentan las regiones del país, así como las disparidades en cuanto a los ingresos de la población, esta última disparidad se puede observar en la gráfica 1.2 que nos muestra la población dividida por grupos de ingresos medidos en salarios mínimos para el año de 1990 y, según los datos que se han tomado, se puede ver que el grueso de la población económicamente activa se concentra dentro del grupo que obtiene ingresos menores a 3 salarios mínimos, con un 71% dentro de este rango. Este es un aspecto importante, aunque no corresponde al



campo de acción del sistema educativo de forma directa, sí genera impacto en éste pudiendo verse reflejado en la deserción y el ausentismo escolar, según lo señala el ANMEB. Se debe recordar que la conclusión de estudios ha sido un tema relevante dentro de las estrategias previas, pero será dentro del ANMEB donde se reconocen insuficiencias en el sector y las medidas adoptadas, es por lo que se decide tomar la dirección de la descentralización pues los anteriores esquemas no responden a las necesidades apremiantes.

**Gráfica 1.2. Población económicamente activa en porcentaje para México durante 1990 por grupo de ingresos en salario mínimo**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del censo general de población y vivienda 1990, INEGI.

Otro punto importante que se aborda en el plan maestro, es acerca de la calidad en la educación al identificar que las políticas previas no dotan al sector con ésta

aseverando que ...*"La calidad de la educación es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país"...*<sup>6</sup> la falta de calidad en la educación será atribuida, dentro del ANMEB, a diversos factores como la desactualización de contenidos de los planes de estudio; la falta de motivación al magisterio que se puede traducir en incentivos del tipo salarial y mejoras laborales, así como su preparación constante; cobertura en cuestiones de infraestructura e involucramiento de los diversos actores. Es pertinente señalar que no se contaba con algún método de medición o evaluación de la calidad en la educación, esto ni si quiera en años recientes se ha llegado a un consenso que permita la evaluación de dicho concepto. Las acciones previas al ANMEB no habían tomado en cuenta este concepto como punto fundamental para ser impulsadas, a partir de este momento histórico, el tema de calidad será un debate constante en lo referente a educación, y no sólo la preocupación por la cobertura o el acceso, punto principal en las políticas previas. El tema de calidad en la educación llegará a tener tal importancia que será un concepto a considerar para la distribución de los recursos destinado a educación básica a partir de 2007.

Aunque los puntos ya señalados son reconocido como lastres para el desarrollo adecuado del sector, también se menciona que las causas principales que generan estos lastres en el sistema educativo son, en primera instancia, la concentración del sector, siendo una de los principales factores por las que las estrategias previas no habían tenido el efecto buscado, puesto que, los esfuerzos y acciones vinieron únicamente desde el gobierno federal, sin ofrecer la posibilidad de que los diversos entes que puede intervenir en el sector, tuvieran injerencia de impacto, al tiempo que se limitan responsabilidades al no permitir la actuación de las demás partes. A lo anterior se le debe añadir la consideración de que entre más concentración exista en el sector habrá una mayor carga burocrática lo que genera vicios en los trámites,

---

<sup>6</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); 19 de mayo de 1992; segundo párrafo, p. 5.

procesos y gestión misma del sector, según el ANMEB. Por ello, se tendrá la concentración del sistema educativo como un obstáculo para la modernización, puesto que, ésta no es eficiente en lo referente a la distribución adecuadamente de proceso y responsabilidades, generando vicios mediante la excesiva carga de funciones, con lo que limita acciones y, por ende, alcances.

También se debe señalar la insuficiencia en los recursos para el sector atribuida a los problemas financieros vividos durante las décadas previas en el país siendo la segunda causa principal de problemas para el sector identificada dentro del ANMEB. La escasez de recursos no sólo afecta a los temas ya referidos de cobertura y alcance, también se puede traducir en limitaciones para las mejoras salariales y de prestaciones de los maestros lo que nos deja un magisterio sin incentivos necesarios para elevar su desempeño dentro de las aulas. Se reconoce que el incremento de recursos para el sector no es una medida suficiente para impactar de forma positiva en la calidad de la educación, para ello, se debe acompañar esta acción con una estrategia de planeación, presupuestación y distribución sobre los mismos, en un marco federalista, que garantice el adecuado ejercicio de los recursos, los cuales deben ir enfocados en dos temas fundamentales, por un lado, como ya se mencionó, incentivos para la mejora en el magisterio, por el otro para mantener y garantizar los materiales y contenidos necesarios para el sector.

A partir de ser identificados estos dos factores como las principales causas de los lastres del sistema educativo dentro del ANMEB (la centralización del sector educativo y la escasez de recursos para la inversión en el mismo) la base de las que partirán las acciones planteadas en el acuerdo se encontrar direccionadas para la descentralización del sector educativo, los fondos que lo sostienen y el incremento sobre los mismos.

Los planes de acción del ANMEB se pueden resumir en tres líneas de acción siendo la primera la reorganización en el sistema educativo, buscando crear un sistema de corte federalista y con participación de todos los sectores, tanto población civil como el gobierno, con el fin de tener un mayor impacto y cobertura en el mismo, al tiempo

que, se pretenden disminuir las cargas burocráticas, así como las intermediaciones, al contar con la participación civil. Además, se percibe la participación civil como un actor vigilante externo para el cumplimiento de planes y objetivos que previamente sólo pasaban por el escrutinio burocrático. Se buscarán crear órganos colegiados que concentren la participación civil, magisterial y de gobierno en los 3 niveles, con la finalidad de crear todo un engranaje de participación local y federal, pero será responsabilidad del estado el involucrar la participación municipal, sin dar puntos específicos sobre ello.

La reorganización del sector también se debe dar en los recursos a través de los fondos que sustentaran dicho sector, tal reorganización debe ir encaminada al financiamiento y mejora de los materiales necesarios para la educación, mejora de las condiciones del magisterio, su actualización y los incentivos que se deben ofrecer para el desempeño.

En la segunda línea de acción del ANMEB se busca la reformulación de contenidos y materiales, tocando nuevamente el tema de calidad en la educación, condición necesaria que deberá contemplar dicha reformulación, para ello, se plantea la escritura, la lectura y las habilidades matemáticas como parámetros donde se puede observar si la educación impartida contiene o no calidad, estas serán las habilidades a evaluar cuando se hable de calidad en el sector. Al igual, se habla del contexto social y de las ciencias naturales que deben incluir los nuevos planes y contenidos con la finalidad de tener estudiantes con una formación integral.

Otra condición a considerar, dentro del ANMEB, para una adecuada reformulación de contenidos, es que se tiene que tomar en cuenta la realidad en México, puesto que los contextos sociales y entornos de desarrollo son variados y una estandarización no atendería las necesidades que presentan las diversas realidades del país. Esta idea se plantea más en la obtención de habilidades que el estudiante pueda desarrollar y aplicar en el entorno donde vive y complementario a los conocimientos que se aplican dentro de las aulas.

Ante la reforma estructural del sistema de educación pública en México surge la problemática sobre los estudiantes que, para ese momento, se encuentran

cursando algún nivel, puesto que lo ya planteado no puede aplicarse sobre ellos debido ya que implicaría empezar desde 0 su formación, es necesario el surgimiento de programas emergentes planteados y diseñados por el gobierno federal, pero, buscando una coordinación con los gobiernos locales. Para dichos programas será necesario el apoyo extraordinario del magisterio, mismos que a su vez también necesitarán capacitación sobre los contenidos recientes que deberán manejar e impartir. Lo anterior culminará, según el ANMEB, en la creación de guías y manuales que doten a los profesores de los conocimientos actualizados, con la finalidad de ser impartidos a los educandos en las aulas y así tener sincronía con los cambios y actualizaciones que tendrá el sector; la impartición de dichos contenidos quedará a discrecionalidad de cada profesor, sin ser de carácter obligatorio. Se descarta la idea de una capacitación rápida para el magisterio.

Finalmente, tendremos la revaloración de la función magisterial, última línea de acción del ANMEB, donde se considera la figura del maestro como la protagonista clave para una adecuada transformación del sector educativo buscando ser beneficiada por el esquema federalista al impactar de forma positiva en los aspectos de formación, capacitación, salario, prestaciones, planes de carrera y el aprecio social de la profesión. Todos estos son piezas de un único problema, el abandono de las condiciones laborales del maestro, para su abatimiento se deben atender desde el momento mismo en que se están profesionalizando, para tener maestros mejor formados; incentivarlos con adecuados salarios, prestaciones y mecanismos de estímulos laborales para un mejor desempeño, a la vez que se les ofrece estabilidad laboral; lo que tendrá un impacto positivo en la formación de alumnos, siendo a su vez traducido en un mejor aprecio social, pero, este punto sólo se podrá llevar a cabo con participación estatal pues a ellos son transferidos.

Para todo lo anterior, se establece la necesaria participación de los gobiernos estatales tanto como federal, siendo este último quien deberá dictar la normatividad y reglamentación a seguir concerniente al sector, mientras que los segundos, buscarán adaptar su normativa local a lo establecido por el orden federal; análogo a ello el posterior año, 1993, se crea la **Ley General de Educación (LGE)** con el fin de precisar atribuciones del gobierno federal y los gobiernos estatales, dotando

al estado como una figura compensatoria para abatir las necesidades más apremiantes según la región.

### **1.3. La desconcentración del sector de educación pública básica en México hasta 1998.**

La reorganización del sector educativo es donde se encuentra el punto central del ANMEB, ya que es en esta línea de acción en la cual se trata la descentralización del sector, fin principal por el que se pacta el mencionado acuerdo, pero, en la forma en que se da, y en la forma misma en la que se maneja dentro del ANMEB, dicho proceso, sólo podrá ser considerado como desconcentración del sector, cuando mucho. Estas formas y procesos se explicarán a continuación.

A través del ANMEB se transfiere a los gobiernos locales la administración y dirección de los establecimientos con los que el gobierno federal prestaba servicios de educación básica, indígena, especial y centros para la formación de maestros, en este sentido, también se transfieren los recursos financieros para su operación y sostenimiento, al tiempo que se compromete el gobierno federal y estatal para que dichos recursos se incrementen con cada ejercicio fiscal para garantizar la suficiencia de los mismos y, en el caso particular del gobierno federal, se le insta para incentivar que los gobiernos locales inviertan más de sus ingresos propios para el fortalecimiento del sector. Se debe mencionar que ya existían estados con un subsistema de educación propia como los casos de Chihuahua, Baja California, Nuevo León y el Estado de México, entre otros.

Aunque en el mismo ANMEB se punga por un mayor involucramiento del municipio y de los estados, al primero, se le considera únicamente para dar mantenimiento y para garantizar la operación de los centros de trabajo, mientras que el segundo tendrá las atribuciones para la administración y dirección técnica de los mismos y su participación será de tipo propositiva para los planes y programas escolares; por último, se encargará de pagar los sueldos y salarios que se desprendan de la negociación del SNTE con el gobierno federal, siendo estos recursos etiquetados.

Cuadro 1.2. Obligaciones planteadas en el ANMEB para gobiernos locales y federales.	
Obligaciones que reciben los gobiernos estatales.	Obligaciones que mantiene el gobierno federal.
<p>Prestar servicios de educación básica, indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.</p>	<p>Formular planes y programas para el sistema de educación básica-</p>
<p>Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine.</p>	<p>Elaboración, autorización y actualización de los materiales necesarios para el desarrollo del sector.</p>
<p>Administración y dirección de planteles que presten servicios de educación o formación, así como sus activos.</p>	<p>Establecer procedimientos y métodos para la evaluación del sistema de educación básica nacional.</p>
<p>Proponer a la secretaría los contenidos regionales que pueda 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.</p>	<p>Diseñar y ejecutar programas de compensatorio para las regiones más necesitadas del país, en cuanto al sistema de educación se refiere. También conserva la dirección y operación de los ya existentes.</p>
<p>Administración de recursos federalizados para sostener las obligaciones que reciben.</p>	<p>Transferir recursos suficientes para cada gobierno estatal, con el fin de hacer frente a las responsabilidades que recibe y para elevar la calidad y cobertura en la educación.</p>
<p>Recibe las obligaciones laborales contraídas por el gobierno federal con los trabajadores del sistema de educación pública básica, "patrón sustituto".</p>	<p>La prestación de los servicios de educación básica, normal y para la formación de maestros de educación básica, en el Distrito Federal, seguirán a cargo del gobierno federal, así como sus recursos (Ramo 25).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); 19 de mayo de 1992.

El gobierno federal, al mantener el diseño y ejecución, tanto en contenidos de planes de estudio, materiales y programas, crea un sistema de educación estandarizado que a su vez perpetúa el carácter centralista de la educación puesto que los estados no tendrán mayor injerencia en la planificación más allá del proponer contenidos. Esto se repetirá en los servicios para la formación de maestros, únicamente los

gobiernos estatales administrarán el personal y los centros de trabajo, del gobierno federal vendrán los contenidos para su preparación perdiendo la oportunidad de incluir la dimensión para su formación según las necesidades que cada zona de la república presenta debido a su desarrollo desigual.

Para el sostenimiento de los servicios transferidos, se crean 3 nuevos capítulos de gasto con el fin de apoyar el federalismo educativo, la equidad en el sistema federalizado de la educación y participación social en el mismo. En el PEF del ejercicio fiscal 1993, y con recursos provenientes del ramo general 11, se crea el ramo 25 conocido como Aportaciones para la Educación Básica en los Estados. El ramo general 11 son recursos destinados a la SEP, a partir de ser canalizados al ramo 25, se considera gasto federalizado y será etiquetado y transferido a los estados, pero será hasta 5 años después, en 1997, cuando se crea el capítulo V dentro de la LCF referente a los fondos de aportaciones federales, creado el ramo 33, donde se concentra el gasto federalizado y, en específico, en este ramo se crea el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) mismo que sostendrá los servicios transferidos de educación hasta 2014.

Un punto principal en esta discusión es que el ANMEB formaliza las malas prácticas del sindicato poniendo a la dirigencia nacional del SNTE al frente de las negociaciones salariales, mismas que tendrán de contra parte al gobierno federal. Paralelo a ello, las secciones sindicales negociaran con cada gobierno estatal prestaciones y mejoras laborales adicionales, sin un techo o tope preestablecido llegando a excesos por encima de los 50 días que la SEP había reconocido, entre aguinaldo y vacaciones. Esta práctica será conocida como la doble negociación dado que, primero se acuerdan ciertas condiciones salariales con el gobierno federal, después, cada estado vive un proceso de estira y afloja para negociar condiciones excedentes mismas que serán cubiertas con recursos propios debido a que tales excedentes no serán reconocidos formalmente por el gobierno federal siendo no financiados con recursos FAEB, por ello los el financiamiento tendrá que venir de recursos propios de las entidades y siendo cargados, de forma constante, a anticipos de participaciones o solicitando apoyos extraordinarios al gobierno federal. El tema de la doble negociación será de especial perjuicio para las



entidades que ya contaban con sistemas propios de educación puesto que se ven obligadas a homologar condiciones salariales y prestaciones de los maestros del subsistema estatal con los maestros del sistema federalizado y esto incluye los excedentes generados por la doble negociación, mismos excedentes que carecen de una justificación real para ser otorgados.

Otro vicio que no es atribuible a la desconcentración de 1992, pero sí agudizó la misma, fue que dentro del programa “Educación para todos” se crearon plazas en los estados correspondientes a los niveles de preescolar, primaria y secundaria, entre los años de 1978 a 1989, con financiamiento puramente federal, los recursos para su sostenimiento eran con cargo al presupuesto de la SEP pero dentro de los sistemas estatales; será hasta la firma del ANMEB donde se definen tales plazas como subsidiadas, pero, no son reconocidas como plazas de transferencia federal, aunado a ello, en 1998 el gobierno federal deja de pagar los conceptos de prestaciones y seguridad social de dichas plazas, las mismas serán cargadas al naciente FAEB pero nunca consideradas transferidas sino como subsidiadas.

Aunque es cierto que el ANMEB señala que...*“El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa, y cumplir con los compromisos que adquiere en este acuerdo”*...<sup>7</sup> el subsistema de educación no entra en este supuesto y menos los compromisos excedentes generados por la doble negociación, por lo que necesariamente los sistemas de educación que poseían los estados deberán de ser cubiertos con recursos distintos al FAEB. Tanto la homologación de condiciones salariales y prestaciones laborales de los maestros de los subsistemas estatales y los excedentes nacidos en la doble negociación harán que el punto ya citado, mediante el cual el gobierno federal se compromete a mantener la suficiencia de recursos para sostener los servicios transferidos, no se cumpla y los estados tendrán una carga financiera extra teniendo que sostener el remanente, que no es

---

<sup>7</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); 19 de mayo de 1992; tercer párrafo, p. 8.

cubierto con recursos FAEB, con ingresos propios al igual que con apoyos extraordinario y, de manera más común, mediante anticipos de calendario con cargo a las participaciones que recibe el estado, ello generará, en palabras del Auditor Superior de la Federación, *una “bolas de nieve difícil solución”*<sup>8</sup> puesto que se hace un hoyo para tapar otro hoyo al pedir estos anticipos, lo que indudablemente constriñe aún más las finanzas estatales, sumando el factor de que se carece de capacidad para generar ingresos propios ya que no se acompaña de una reforma que vaya en tal sentido. Se crean estados que adquieren mayores responsabilidades y cargas extra para sus fianzas, pero sin ser dotarlos de herramientas para afrontarlas.

En el marco del ANMEB y para los siguientes 22 años tendremos un escenario donde los recursos serán transferidos por parte del gobierno federal a los estados para que éstos puedan mantener la administración del sistema federalizado de educación y, a su vez, que dichos recursos serán etiquetados para acotar la discrecionalidad de los gobiernos en el gasto de los mismo de tal forma que sean usados únicamente en el sector educativo, a pesar de ello, no se crea reglas claras para definir qué conceptos son financiables y cuáles no son financiables dentro del mismo sector, con recursos que provengan del FAEB, por lo que no se contará con una estrategia concreta del gasto; aunado lo anterior, no se crean controles que mitiguen el riesgo de malas prácticas con los recursos transferidos incluso en el mismo sector y no se abaten los factores externos que puedan propiciar dichas prácticas, como la corrupción o la ineficiencia recaudatoria de las entidades federativas y municipios; la transferencia de recursos a su vez se otorgan sin un análisis o estrategia que considere los contextos espaciales y de desarrollo desigual de cada zona, siguiendo una lógica de asignación inercial en los recursos. Al transferir únicamente ciertos aspectos del sector de educación pública, las entidades federativas tendrán la figura sólo de patrón sustituto, recibiendo las responsabilidades jurídicas de los empleados, la administración de los mismos, pero, sólo figurando a la hora de pagar sueldos y salarios, incluso los incrementos salariales, como ya se mencionó, serán negociados desde el gobierno federal, los

---

<sup>8</sup> Colmenares, David. 04 de mayo de 2012. Signos y Señales ¿Federalismo educativo? Agencia Quadratín.

gobiernos estatales únicamente se encargan de pagar con lo transferido o a cargo, de sus ingresos cuando las transferencias federales son insuficientes, y en apego a estas negociaciones en las que no tienen cabida y las cual se basa en incrementos puramente inerciales, puesto que, incluso estas negociaciones carecerán de un enfoque que busque crear un sistema de incentivos y recompensas para mejorar el desempeño magisterial, el no seguir una estrategia clara, otorgando mayores cargas en el corto y mediano plazo es la razón de los hoyos presupuestales en las finanzas estatales.

Todo lo expuesto en el párrafo previo son los efectos del ANMEB, pero por el otro lado los gobiernos estatales tuvieron la idea de que los recursos recibidos iban a ser considerados recursos propios por lo tanto dinero extra y estos podrían ser utilizados a discreción de las mismas entidades, tal situación no fue así pues llegaron etiquetados como transferencias federales condicionadas y sin una normativa clara al respecto, lo que generó opacidad.

Las características que implemento el ANMEB, ya abordadas previamente, sostienen la idea de una falsa descentralización, razón principal por la cual los compromisos que los estados tuvieron que asumir, sumadas a los compromisos con los que ya contaban, y, sin dotarlos de verdaderas herramientas que incrementen sus ingresos para sostener las nuevas cargas presupuestales, a la vez que no se mitigan los riesgos externos que propician las malas prácticas en el sector, se crea el escenario perfecto para una tormenta, y será por esta tormenta que habrá gobiernos estatales que “busquen devolver la educación” lo que se traduce como, devolver al gobierno federal las responsabilidades que fueron transferidas mediante el ANMEB debido a la situación insostenible en las haciendas estatales. Es por ello que el error central (el pecado original, como se mencionó en la introducción) en el sector educativo se localiza en la estrategia de una falsa descentralización que no delimita de una manera clara las funciones de un estado, más allá de los asuntos administrativos, sin embargo, les coloca una carga presupuestal y jurídica, en la que no tienen injerencia, pero sí responsabilidad, dejando completamente de lado temas como cobertura, la calidad, la actualización, pues en las agendas, tanto estatal como federal, los temas que apremiaban estaban alineados con cumplir los compromisos

generados por las distorsiones del sector, el objetivo central del plan maestro es hecho a un lado, y con ello todo atisbo de estrategia educativa queda en el olvido, centrandó esta discusión en la opacidad del gasto generada por vicios y distorsiones de una falsa descentralización de los servicios educativos, ya que el gobierno estatal es un mero patrón sustituto que se limita a pagar nóminas y mantener operativas las escuelas. Todo esto se abordará con mayor detalle en los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO II

### FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA MEDIANTE EL FAEB DE 1998-2014.

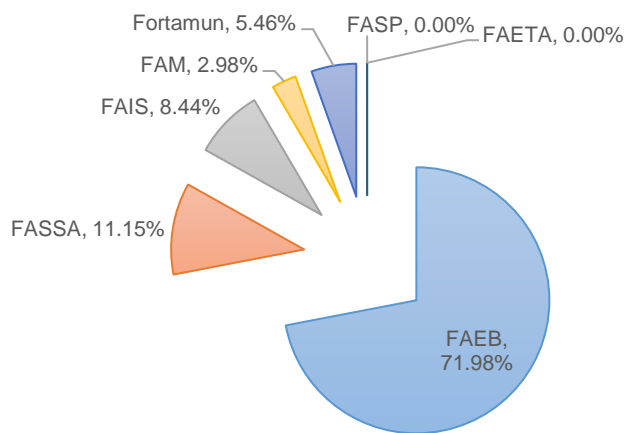
*“...Nada más difícil que esta cronología, que no es simplemente una relación de hechos, sino un simple diagnóstico, una auscultación, expuesta a los habituales y evidentes errores de toda exploración...”*

*Fernand Braudel.*

## 2.1. El Fondo de Aportaciones para la Educación Pública y Normal 1998-2007.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el sistema federalizado de educación fue sostenido, desde 1993, por el ramo 25 creado con recursos del ramo 11. En 1997 se adiciona el capítulo V a la LCF, correspondiente a aportaciones federales, para entrar en vigor el ejercicio fiscal siguiente y así apoyar la descentralización de los servicios que ahora administrarían las entidades federativas, creando el ramo general 33. Los recursos para la creación del ramo 33 provienen de los ramos 11, 12, 25 y 26 y se compondrá por 8 fondos enfocados para los rubros de salud, seguridad pública e infraestructura social y, por supuesto, educación. Al respecto, se debe mencionar que para 1998 se consideran dentro del ramo 33 los fondos de FASP y FAETA, pero será hasta 1999 cuando se les sean asignados recursos, por ello, aunque aparecen en el PEF para 1998, tendrán un 0% de recursos. Y, en cuanto al análisis concerniente a este trabajo, debemos considerar que, para dicho ejercicio fiscal, con el nacimiento del ramo 33, el grueso de los recursos es concentrado por el FAEB con poco más de un 71% de los mismos. Todo lo ya mencionado se puede visualizar dentro de la gráfica 2.1.

**Gráfica 2.1. Conformación en porcentaje del Ramo 33 para 1998.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del portal de SHCP

El FAEB, a su vez, se crea con recursos provenientes de los ramos 11 y 25 siendo normado por la LCF a partir del artículo 26 donde se menciona por primera vez la naturaleza condicionada de los recursos que concentra el fondo y, a su vez, sujeta el ejercicio de los mismos a lo establecido dentro de los artículos 13 y 16 de la LGE. Adicional a lo anterior se debe mencionar que, en el mismo artículo<sup>9</sup> se le otorga el carácter de recursos complementarios a los transferidos vía FAEB para sostener las obligaciones transferidas a las entidades federativas a través del ANMBE en 1992.

Para la determinación del monto total de los recursos del FAEB, y como lo establece la LCF en su artículo 27 durante el ejercicio fiscal 1998, se utilizarán los criterios de registro común de escuelas y la plantilla del personal, se incluirá a este concepto las erogaciones por impuesto federales además de las respectivas aportaciones al seguro social; el siguiente concepto serán los recursos FAEB del año anterior inmediato, considerando las ampliaciones presupuestales que se manejen dentro del PEF y también se considerarán las actualizaciones para el gasto de operación que sean diferentes a servicios personales y mantenimiento<sup>10</sup>. Lo anterior, se puede traducir que, el monto total del FAEB se calculó a partir de la determinación de los costos generados por los servicios transferidos a cada estado y que se plasmaron en los convenios firmados con cada entidad; se establece, también, como base el ejercicio fiscal anterior inmediato considerando ampliaciones presupuestales del mismo y sus debidas actualizaciones, de esta forma se asegura que las entidades nunca reciban menos recursos de los que el año previo recibieron, lo que provoca que el FAEB tenga incrementos de manera simplemente inercial año con año y sin contar con una fórmula de distribución de los recursos, plasmada en la norma, hasta 2007 pero aplicada hasta 2008, por lo que en este primer periodo de vida del FAEB, de 1998 a 2007, se distribuirán más de forma discrecional derivado de cabildos de las entidades federativas ante la falta de una normativa que regule dicho proceso.

Así tenemos que para el ejercicio fiscal 1998, diez estados concentran más de 43,000 millones de pesos siendo el 50% de los recursos. En primer lugar está el

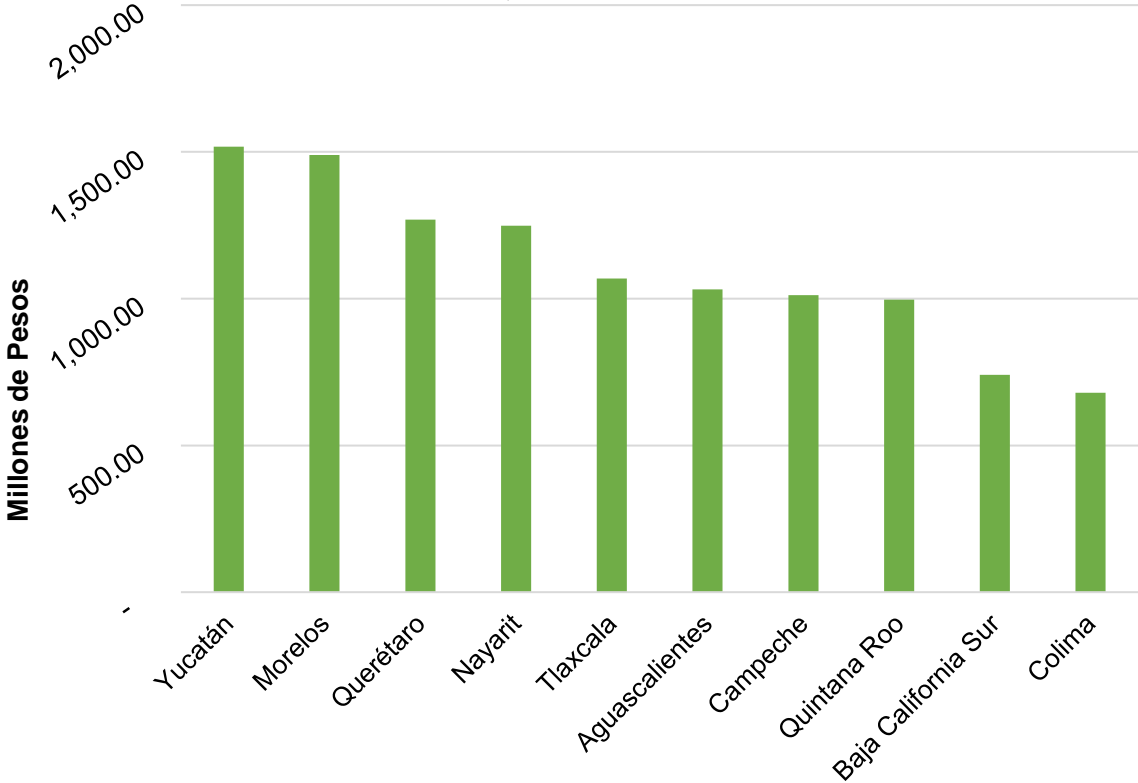
---

<sup>9</sup> Ley de Coordinación Fiscal; Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1997; Capítulo V, Art 26, Pág. 22

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1997; Capítulo V, Art 27 de la LCF, Pág. 122

estado de México el gran ganador seguido por Veracruz; tan sólo estos estados juntos reciben poco más de 13,000 millones de pesos que representan casi el 17% de los recursos totales del fondo, mientras que, contrastando contra aquellos que recibieron menos del 2% del fondo, podemos encontrar diez estados encabezados por Yucatán, que le fueron transferidos cerca de 1,500 millones de pesos, mismo monto que representa el 1.9% del fondo total; y por último, Colima con 679 millones de pesos, apenas el 0.86% del FAEB; y en su conjunto, los diez estados que reciben menos del 2% del fondo, concentran 11,000 millones de pesos, menos del 15% de los recursos transferidos por el FAEB. Aquí podemos ver el preludio de las desigualdades en la distribución de los recursos, crenado los llamados estados perdedores y ganadores debido a estas enormes brechas de recursos transferidos, donde, dos estados juntos reciben más recursos que diez en conjunto. Lo anterior lo podemos ver en las gráficas 2.2 y 2.3

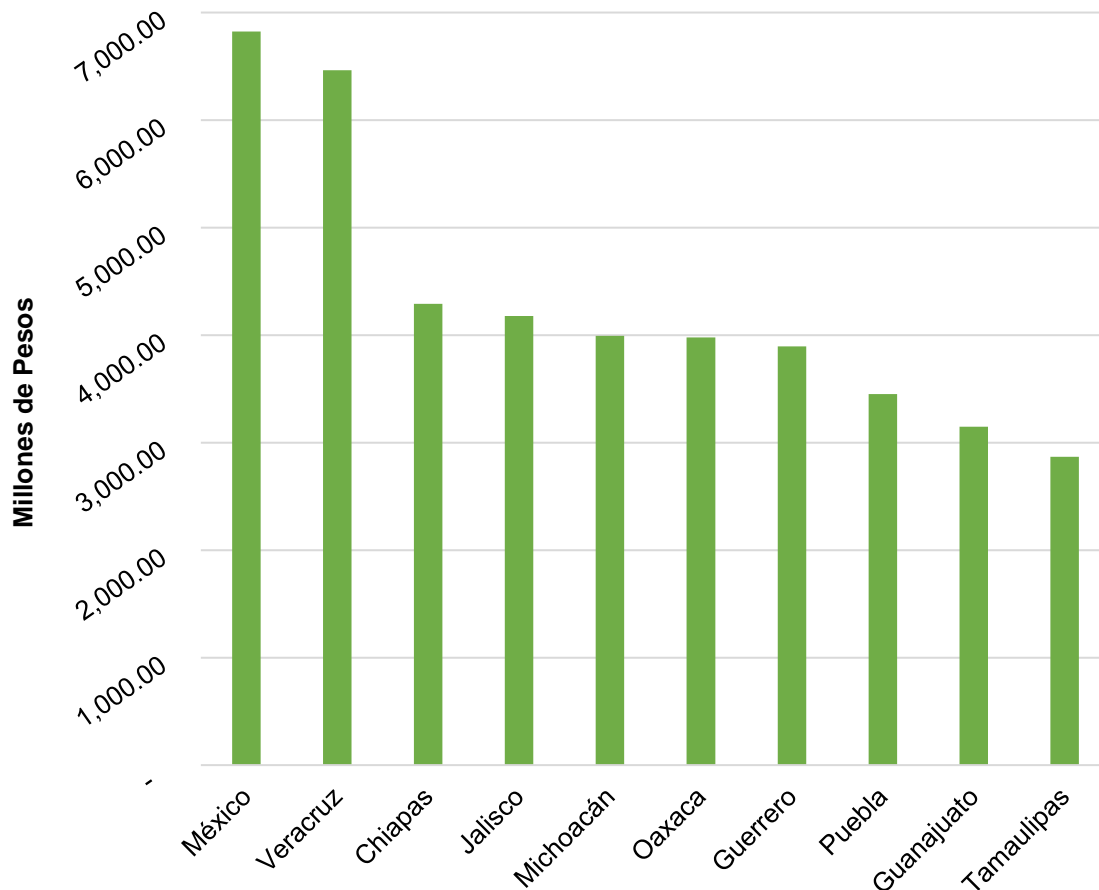
**Gráfica 2.2. Estados que recibieron menos del 15% del FAEB 1998, valores nominales.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del portal de SHCP "Estadísticas"



**Gráfica 2.3. Estados que recibieron más del 50% del FAEB 1998, valores nominales.**

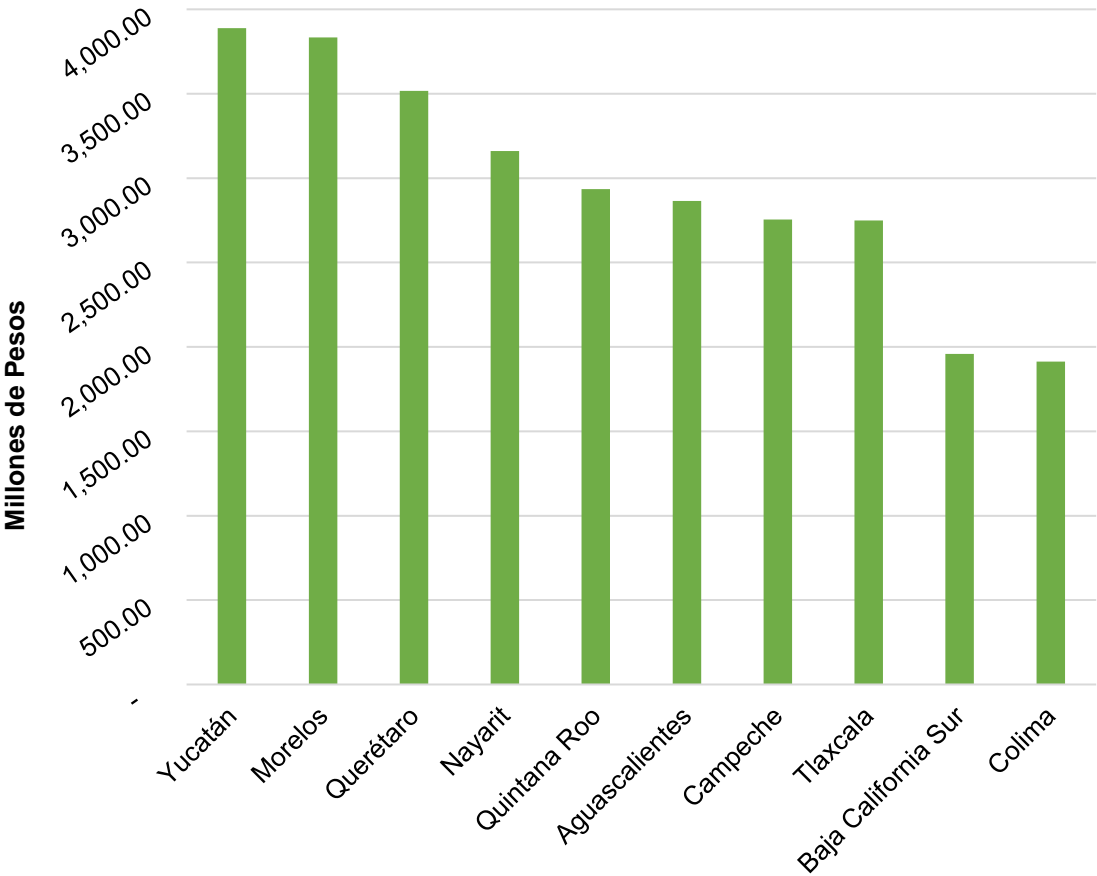


Fuente: Elaboración propia a partir de tomados del portal de SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas"

Estas brechas en la asignación de recursos se generan por la ausencia de una normativa clara que acote la discrecionalidad en la distribución de recursos, se puede ir más lejos, argumentando que la misma determinación del FAEB, al ser elaborada con criterios de incrementos inerciales, y no con un enfoque basado en resultados, propicia las desigualdades puesto que los estados no recibirán menos recursos que los del ejercicio fiscal pasado, perpetuando los estados ganadores situación que podemos observar para 2007, año previo a la introducción de la fórmula de distribución del FAEB, pero para tal año tenemos que la situación vista durante 1998 se repite, los 10 estados ganadores y los 10 perdedores siguen siendo los mismos, mientras que los primero concentran 114,493 millones de pesos,

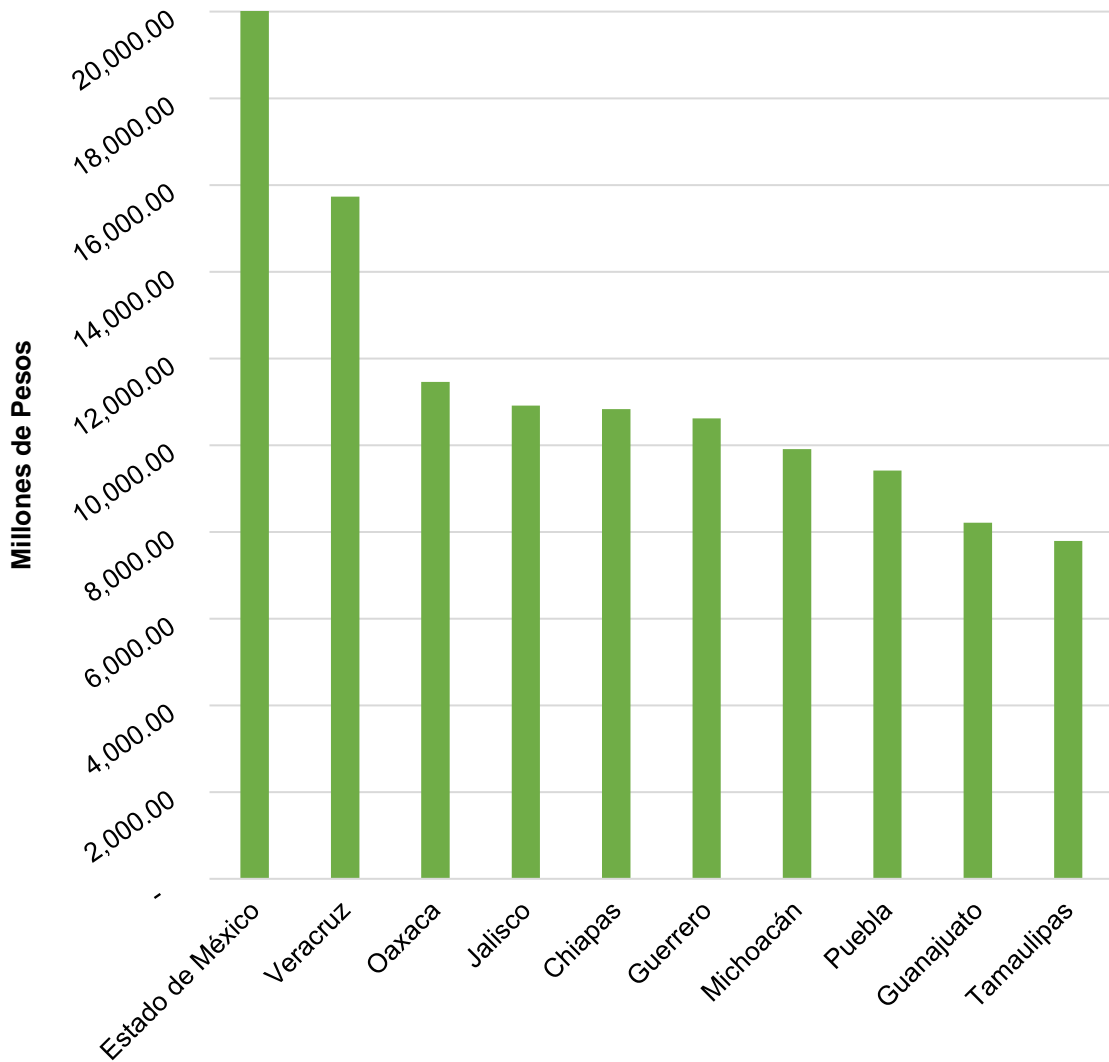
prácticamente el 55% de los recursos, los segundos, 29,500 millones de pesos, el 14%; lo anterior se expresa en las gráficas 2.4 y 2.5; la diferencia más notable es que el Estado de México recibirá 4,300 millones (2%) más de recursos que Veracruz, en contraste con 1998, éste tendrá una participación menor de los recursos totales para 2007 con un 7.5% que representan 15,700 millones de pesos. Con lo que la distribución de recursos observada durante el primer ejercicio fiscal del FAEB, se mantiene previo al parteaguas que será la fórmula aplicada a partir de 2008.

**Gráfica 2.4. Estados que recibieron menos del 15% del FAEB 2007, valores nominales.**



Fuente: Elaboración propia a partir de tomados del portal de SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas"

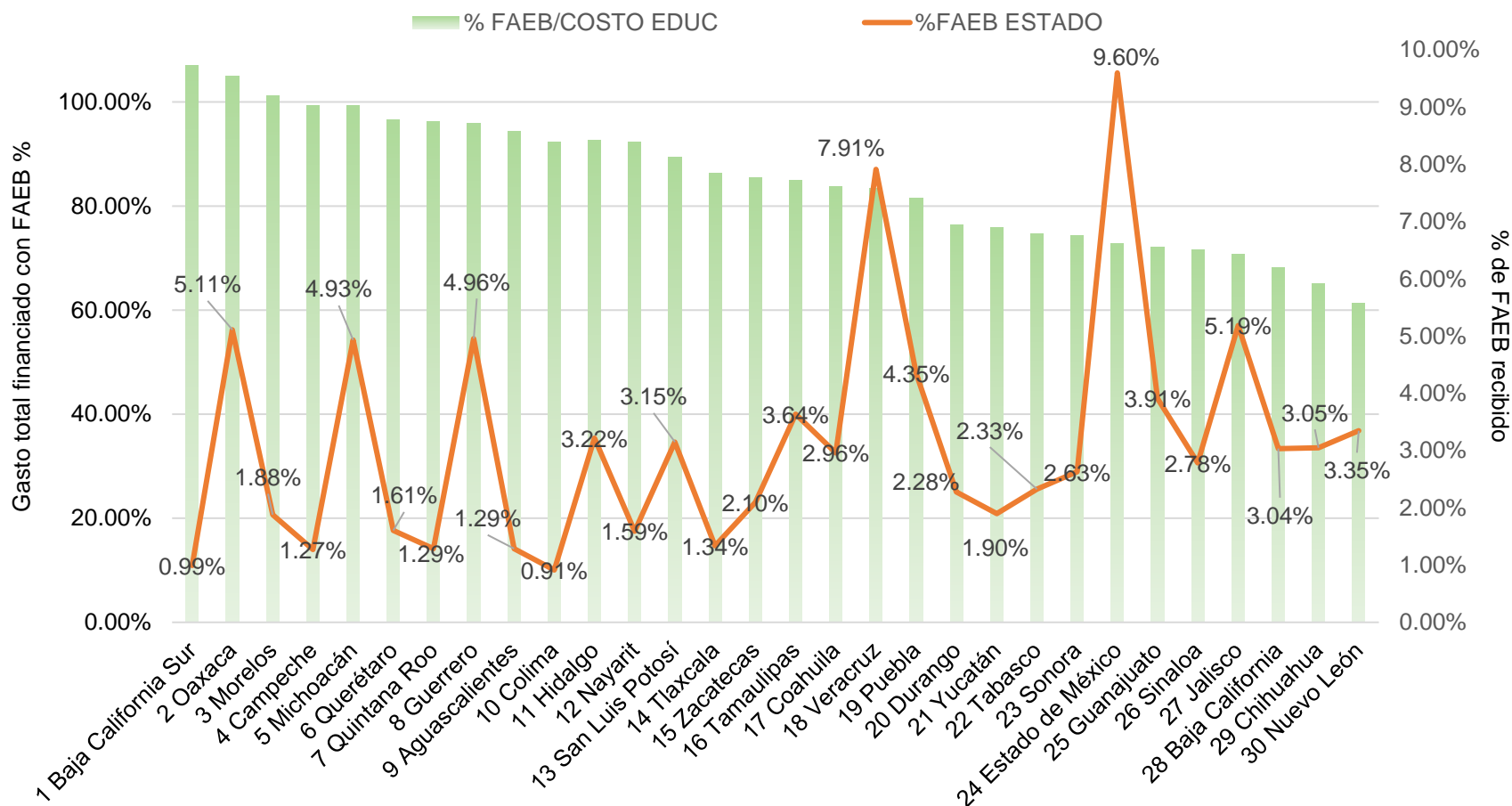
**Gráfica 2.5. Estados que recibieron más del 50% del FAEB 2007, valores nominales.**



Fuente: Elaboración propia a partir de tomados del portal de SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas"

Aunque es cierto el argumento ya planteado de las grandes brechas en la distribución de recursos, el mismo por sí solo no otorga un adecuado entendimiento de la situación del sector si no consideramos cuanto del gasto en educación básica es financiando con los recursos del FAEB. Tal panorama nos lo muestra la gráfica 2.6, donde no se incluye DF, pues se financia con recursos del ramo 25; ni se incluye Chiapas debido a que, según la fuente, sólo ejerció alrededor del 30% de los recursos asignados vía FAEB, por lo que se ha omitido dicha entidad.

**Gráfica 2.6. % FAEB que se recibe y % del gasto total de educación básica financiado con recursos del FAEB por estado para el año 2000.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de los Reportes Estadísticos del Cuestionario Financiamiento Educativo Estatal, SEP; y, del portal de SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas"

A partir de la gráfica 2.6 el análisis de la distribución de recursos cobra especial sentido debido a que se añade la variable del porcentaje del gasto en educación pública básica que se financia con recursos del FAEB, representando dicha variable con las barras y siendo graficada en el eje “Y”, mientras que, en el eje secundario, graficado con la línea, podemos ver el porcentaje que se le transfiere a cada estado del total de recursos del FAEB. Ahora bien, si tomamos como ejemplo el caso de Baja California Sur, se puede percibir que se le transfieren 0.9% de los recursos totales de FAEB, pero con ese porcentaje menor a 1, según los datos tomados de los Reportes Estadísticos del Cuestionario Financiamiento Educativo Estatal para el año 2000 que concentra la Secretaría de Educación Pública en su portal de internet, alcanza a cubrir el 107% de su gasto total de educación básica, tan sólo con los recursos del FAEB. El otro caso que contrasta en todo sentido es el del Estado de México, la entidad que se le transfieren más recursos del FAEB, con un 9.60%, pero dicho porcentaje no alcanza para cubrir ni el 80% del gasto total de educación básica en el cual incurrió tal estado para el ejercicio fiscal del año 2000. Por último, tenemos un tercer caso interesante de ver en este análisis siendo Nuevo León, que cubre poco más del 60% de su gasto en educación recibiendo 3.3% de los recursos, teniendo así los casos de estados que se les transfiere poco, menos del 1%, de los recursos FAEB pero pueden hacer frente al gasto de educación con tales transferencias, y por el contrario, estados que no alcanzan a financiar ni el 90% de su gasto en educación básica aun cuando las transferencias que recibieron se encuentran entre las más altas con respecto a otras entidades, tal es el caso ya expuesto del Estado de México. Lo que muestra la gráfica 2.6, la diferencia del costo en del sistema de educación para cada estado, se puede entender si recordamos que, previo al ANMEB, ya existían sistemas estatales de educación básica en algunos estados y posterior a la desconcentración, a tales sistemas se les conocerá como subsistemas estatales, teniendo el Estado de México el más grande<sup>11</sup>, y no serán financiados con recursos provenientes del FAEB pero buscarán homologar las condiciones salariales y laborales de los maestros estatales con los

---

<sup>11</sup> Colmenares, David. 07 de septiembre de 2019; Signos y Señales, Reflexiones sobre el gasto en educación básica; El Financiero.

federalizados, es por ello las grandes diferencias en el costo de educación para cada estado. El hecho de que no se puedan financiar los subsistemas estatales con recursos federales se debe a que el FAEB está sujeto a lo establecido en la LCF y la LGE, como ya se mencionó, es donde se condiciona el ejercicio del gasto de dichos recursos a sostener y financiar las obligaciones, centros de trabajo y personal transferido a las entidades federativas, tales recursos no son concurrentes.

También, se debe recordar que otro elemento importante que dispara los costos de educación se debe a la llamada doble negociación emanada del acuerdo firmado entre SNTE y gobierno federal, donde se reconocía al consejo nacional como el ente encargado de llevar las negociaciones salariales, paralelo a ello, las negociaciones de prestaciones las llevaría a cabo cada sección sindical en su entidad correspondiente, sin contar con una regulación al respecto ni un tope claramente establecido en la norma, se generan vicios en el sistema como los días adicionales de aguinaldo no reconocidos por la SEP pero sí pagados por las entidades, llegando, para el primer año del FAEB, a los 90 días y hasta los 135 en Aguascalientes<sup>12</sup>, cuando los que reconoce la autoridad federal son 50. De aquí que las entidades federativas tengan un déficit estructural en sus finanzas por el remanente que no cubre el FAEB pagándolo mediante subsidios, apoyos extraordinarios o anticipos de calendario de recursos federales con cargo a las participaciones que reciben las entidades, mismas que son consideradas ingresos propios y sí son de libre disposición, esta situación genera un desfase en sus obligaciones al hipotecar ingresos futuros utilizándolos para pagar compromisos presentes y sin encontrarse en condiciones de cubrirlos con ingresos propios, pues carecían de las políticas adecuadas que los prepararan para ello, así se genera una dependencia excesiva a las transferencias federales propiciada por el mismo modelo que se planteó para desconcentrar los servicios de educación y los vicios que de ella derivaron como el ya expuesto. También se debe considerar que, aunque no es el tema central de esta tesis se debe mencionar que no se desarrollaron estrategias en miras de aumentar los ingresos propios de las

---

<sup>12</sup> Colmenares, David. 16 de mayo de 2014; Signos y Señales ¿Fin de la doble negociación?; El Financiero.

entidades ni para abatir las externalidades que sin duda afectan al ejercicio adecuado de los recursos, factores como la corrupción propician el mal ejercicio del gasto no son sólo en los conocidos “moches”, aunque también entran, pero puede ser desde el financiamiento de conceptos que no se encuentran contempladas dentro de la normativa del FAEB hasta ambigüedades en la norma puesto que no existía claridad en la misma sobre los conceptos de financiamiento dentro del mismo sector, será 10 años posteriores a la creación del FAEB que se busca otorgar claridad, esto se abordará más adelante con el acuerdo 482 de 2009. Por último, a lo referente con la gráfica 2.6, se debe mencionar que los datos ocupados para su elaboración corresponden al año 2000 debido que en el portal de la SEP es el primer año que se reporta.

Debemos reflexionar sobre el panorama que tiene este primer periodo de vida del FAEB, entidades sujetas a lo establecido dentro de la LCF y la LGE que les limitan tanto el ejercicio de los recursos transferidos como las atribuciones e incidencia dentro del mismo sector educativo, pues no cuentan con participación dentro de las negociaciones salariales y mucho menos decisión, únicamente siendo administradoras de centros de trabajo y personal operativo, cumpliendo funciones por encargo del gobierno federal se convierten en meros patrones que pagan lo que se acuerda en las negociaciones donde no tienen incidencia alguna. De este modo se acaba la ilusión en que cayeron las entidades federativas al pensar que los recursos que otorgaría la federación serían considerados como ingresos propios y de libre disposición, con un fondo etiquetado y un gasto condicionado auditable por la federación.

Del mismo modo, al garantizar un mínimo de recursos, los estados no tendrán incentivos para crear una estrategia enfocada a resultados, sumado a sus estrechas atribuciones de patrón sustituto plasmadas en la LGE y que la dinámica para la distribución del FAEB será de estira y afloja negociando los recursos sin un enfoque estratégico, choca con lo pactado dentro del ANMEB donde se sostenía que a través de este proceso de descentralización se buscaba impactar de forma positiva la calidad en la educación, la naturaleza misma del fondo no va encaminada a este fin

incluso el mismo se creó 2 años después del pacto y se puso en marcha a los 6 años del ANMEB, sin contar con una normativa que defina claramente los conceptos para el ejercicio del gasto o para la distribución, sino hasta 10 años después de la creación del FAEB se introduce una fórmula que busque acotar la discrecionalidad de la distribución del mismo, y 12 años después, la SEP publicará las disposiciones para evitar el mal uso de los recursos FAEB. Este desfase de tantos años de diferencia entre los parches que el gobierno federal hacía al sistema de educación básica, sólo generó desorganización debido a una mala planeación de procesos y que no se atendían los problemas y vicios con premura.

Así para el final del primer periodo de vida del FAEB, el año de 2007, tenemos que las situaciones ya planteadas en gráficas anteriores, en lo referente a distribución y concentración del fondo, se mantienen, la lógica de distribución no cambió con respecto a 1998 y 2007, los estados que concentran la mayoría del fondo siguen siendo los mismos durante esta década, así como los que reciben menos, de aquí se desprende el argumento del párrafo anterior, la naturaleza misma del fondo no proporciona incentivos que a largo plazo planteen un viraje en la estrategia seguida, ni hay claridad de que en verdad se siga una estrategia o por el contrario, como ya se mencionó, el fondo siga una lógica de incrementos inerciales año con año, sin tener un enfoque estratégico que busque cubrir las necesidades de los estados, ya que 10 años después del nacimiento del FAEB la lógica de distribución no ha cambiado significativamente, y ya se vio que la misma no contempla parámetros que atiendan las necesidades estatales pues las entidades, incluso las que reciben más recursos, no logran cubrir la totalidad de su gasto en educación, de todo lo expuesto se puede concluir que el fondo sigue una lógica puramente inercial sin enfoque, por lo menos para esta primer etapa de vida del FAEB pues el mismo no atiende ni el total del gasto en educación de las entidades. Este problema se dejó durante 10 años en los cuales se crearon y fortalecieron los llamados monstruitos, a través de la doble negociación las facciones sindicales toman la iniciativa en las negociaciones salariales, los estados, como patronos sustitutos, tienen que buscar alternativas a sus constreñidas finanzas con el aumento de responsabilidades, es necesario reordenar el sistema desconcentrado.



## 2.2. El FAEB durante el periodo 2008 a 2014.

El 2008 es un año bastante peculiar tan sólo dos años antes la política mexicana se encontraba convulsionada por asuntos que no corresponden al tema de esta tesis, pero, el tener presente que para 2006 entra en la escena federal una nueva administración es pertinente, puesto que en 2007 se reforma la LCF su artículo 27, donde se añade una fórmula que contiene 4 criterios para la distribución del FAEB a partir de 2008, es de aquí donde se encuentra la pertinencia de desarrollar esta segunda etapa en una sección aparte a la previa. Paralelo a ello, para el ejercicio fiscal 2009 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el acuerdo 482, mismo que reconoce el carácter estratégico que posee el FAEB y por ello pretende establecer las pautas para evitar el mal uso, desvío o la incorrecta aplicación de los recursos<sup>13</sup> suscrito por la entonces ~~secretaría~~ secretaria de educación pública, Josefina Vázquez Mota. Estos dos elementos son de especial interés en el análisis debido a que los mismos se crean como una respuesta a la problemática generada a partir de la desconcentración de los servicios de educación en 1992, agudizada y arraiga con la creación del FAEB en 1998. Con la fórmula de la LCF y el acuerdo 482 se busca acotar la discrecionalidad en la distribución de los recursos, así como en el ejercicio del gasto, y buscar crear incentivos positivos que se encuentren alineados a una estrategia federal, pero, incluso en este periodo el actuar de las entidades se mantiene sujeto a las disposiciones del gobierno federal.

Aunque es posterior, primero vamos a analizar el acuerdo 482, el cual buscaba acotar la discrecionalidad en el ejercicio del FAEB, de este modo tendremos un contexto que nos dé mayores elementos para analizar los datos que más adelante se presentaran.

El acuerdo 482, aunque también aborda los temas de evaluación del gasto y rendición de cuentas, su parte central es la correspondiente al destino de los recursos, puesto que estos primeros dos aspecto no abundan en sus correspondientes temas al sujetarse a lo que establezca la SEP o se remiten a leyes existentes, como es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

---

<sup>13</sup> ACUERDO número 482, Diario Oficial de la Federación; Primera Sección, Pp 78; 26 de febrero de 2009.

Información Pública Gubernamental, en otras palabras, en alguna ley ya se desarrolló el tema o no se le da un punto final específico como es el caso del destino de los recursos del FAEB.

En la sección correspondiente al destino de los recursos, las dos primeras disposiciones tratan de los conceptos que bajo ninguna circunstancia serán financiados por el FAEB, y, los aspectos generales que deberán observar las entidades federativas (y por ende sus correspondientes áreas administrativas) al momento de realizar pagos con cargo al fondo. Dentro del cuadro 2.1 se realiza un desarrollo al respecto poniendo las premisas que manejan estas disposiciones.

<b>Cuadro 2.1. Aspectos que deberán observar las entidades federativas para el adecuado ejercicio del FAEB.</b>	
<b>Conceptos no financiados con el FAEB</b>	<b>Consideraciones a observar por las entidades federativas para el pago con cargo al FAEB</b>
I. Apoyos a secciones sindicales.	I. Los pagos con cargo al FAEB deberán contar con la autorización del techo presupuestal correspondiente.
II. Eventos públicos no educativos.	II. El personal con más de una plaza deberá contar con la compatibilidad de empleos debidamente motivada y justificada.
III. Adquisición de vehículos destinados a personal de mando para uso no oficial.	III. Las autoridades de los planteles serán las responsables de verificar que los pagos de nómina sean congruentes con el registro de asistencia del personal.
IV. Gastos de comunicación social no relacionados con el tema educativo.	IV. Las transferencias de personal que se podrán autorizar serán únicamente aquellas en las que en la entidad federativa que transfiere y la que recibe sea el mismo puesto y categoría.
V. Plazas con funciones distintas a la educación básica y normal.	V. Los pagos y transferencias a terceros institucionales deberán realizarse en tiempo y forma, con la finalidad de evitar sanciones por ser extemporáneas.
VI. Pagos de dobles plazas en entidades federativas no colindantes.	

Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada del acuerdo 482

El primer gran avance que podemos ver en estas dos disposiciones es el referente al no financiamiento con recursos del FAEB a actividades o funciones sindicales ya

que se condiciona de manera explícita que todo pago con cargo al fondo debe estar relacionado con los servicios de educación básica y normal. Esto es de gran importancia puesto que, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su informe de resultados de la fiscalización de la cuenta pública 2008, de las observaciones que se desprenden, en primer lugar, podemos encontrar el pago a trabajadores comisionados al sindicato con cargo al FAEB, y pagos distintos a los de servicios de educación en tercer lugar, tales consideraciones se buscan atacar mediante lo dispuesto en el citado acuerdo. En segundo lugar, en cuanto a la compatibilidad de empleos y al soporte en registros de asistencia, es un gran avance para evitar la existencia de plazas que no ejerzan, aunque a esto podemos argumentar que se debió complementar con un padrón nacional, pues, quedando sólo en la incidencia de las entidades federativas éstas no contarán con la información sobre distintas plazas que entren en conflicto con las locales, explico, el personal puede contar con plazas incompatibles en varios estados sin tener éstos la forma de detectarlo, se puede argumentar que los registros de asistencia son un control complementario a este punto, mi respuesta sería que sí lo es pero no suficientes, debido a que este mismo control será llevado y validado por autoridades locales, directivos e inspectores, muchas veces estas autoridades se encontrarán adscritos a alguna sección sindical, y si ya se habló que la actuación del mismo crea áreas para que el gasto no se ejerza de forma adecuada, dejar este control en tales autoridades le resta efectividad, en términos implícitos, un buen control mal ejercido.

Una vez reconocido la problemática sindical y establecido en la norma que los vicios que de ella emanan no serán financiables con el FAEB se pretendía contar con controles y candados en consonancia con esto, los que encontramos en la quinta disposición del acuerdo, segunda columna del cuadro 2.1, en primer lugar, vemos que se establece la necesidad de un techo presupuestal con lo que se busca no financiar conceptos excesivos con el FAEB y que muchas veces no se encuentra encaminados a los objetivos del fondo; el siguiente punto establece un control preventivo al condicionar a los trabajadores que cuenten con más de una plaza a que las mismas en comento no entren en conflicto, ya sea por los horarios y las distancias de encontrarse en diferentes centros de trabajo, de este modo se busca

acabar con los llamados aviadores, aquellos que teniendo la plaza no ejercen la función debida y sólo reciben el salario; aunado al punto anterior, los pagos de nómina tienen que encontrarse soportados por su debido registro de asistencia. Aquí me parece pertinente realizar un paréntesis para comentar los tres puntos expuestos ya que se encuentran enlazados, en primer lugar, vemos un avance al prestar atención a ciertos aspectos para poder hacer frente a los vicios emanados de la descentralización, puesto que estas disposiciones son y están dirigidas para el cumplimiento y aplicación de las entidades, en la primera, sin embargo, podemos ver que de momento no se resuelve de fondo la problemática de pagos en exceso, ya que dicho problema se quita de la esfera de influencia del FAEB al establecer la pertinencia de un techo presupuestario, pero hasta ahí se queda, recordemos que las entidades no cuentan con injerencia en las negociaciones salariales mismas que son usadas como herramientas por parte de las secciones sindicales para negociar prestaciones extras, más allá de lo reconocido por la SEP y por lo tanto no financiadas con el FAEB, el hecho de que este punto no vaya más allá de apartar del fondo los pagos en exceso, sin buscar remediar la causa que los origina, es una medida incompleta que deja el problema a las entidades y, de nuevo, no las dota de las herramientas necesarias para hacerle frente.

Siguiendo con el análisis de las premisas, la IV es un avance al propiciar las bases para la coordinación entre entidades federativas, esta es necesaria como ya se dijo en el párrafo previo, sin embargo, este punto si considera esa necesidad y la establece de forma explícita; por último, el punto V pone el dedo en el renglón sobre otra observación que también ha sido una constante en el ejercicio de los recursos federalizados, el no transferir los pagos a los terceros institucionales, entiéndase, no transfieren las retenciones que por ley se deben realizar, el hecho de establecer en la norma este aspecto también pretende ser a forma de control para evitar esta situación, como ya se dijo, recurrente.

Otros puntos que contiene el acuerdo y se deben mencionar son la necesidad de crear cuentas específicas, tanto por parte de los entes receptores como los ejecutores del gasto, esto en miras de tener una mayor transparencia y certeza en

el ejercicio de los recursos, debido a que es práctica de las entidades federativas, según los informes de la ASF, crear cuentas concentradoras y pagadoras, las primeras reciben todos los recursos sin importar de que fondo o fuente provengan, las segundas, se encargan de pagar los compromisos de la entidad, bajo esta modalidad se pierde la pista a los recursos etiquetados una vez que entran a las llamadas cuentas licuadoras, no se cuenta con certeza de que la totalidad de los recursos se ejerció para los conceptos financiables y dificulta la fiscalización de los mismos.

También en el acuerdo se establece la pertinencia de que los pagos a personal con recursos FAEB sean transferidos vía electrónica, aunque en un principio es un gran avance puesto que ello permite seguir mejor el rastro y los movimientos de los recursos, de esta forma se facilita la verificación de que los mismos han sido utilizados en conceptos financiables, pero no llega a tener el impacto esperado pues dentro de sí no considera las diversas realidades del país, donde, las zonas con mayor marginación como la sierra poblana, la de Oaxaca o de Guerrero, entre otras, no cuentan con la infraestructura necesaria para acatar esta disposición.

Como final a considerar del acuerdo 482, se debe mencionar que, si bien es cierta la existencia dentro del mismo de una disposición donde se menciona la ventaja de contar con bases de datos correspondientes a la plantilla, matrícula centros de trabajo, por entidad federativa, y que las mismas se deberán conciliar con la SEP y se someterá a su validación por esta misma autoridad, no se utiliza este punto como un complemento a los controles ya mencionados anteriormente, si se trabajara este punto con respecto a los ya desarrollados en párrafos anteriores, podría implementarse un mejor control sobre los recursos del FAEB, de hecho, de las 31 entidades auditadas por la ASF, ya con el marco del acuerdo 482, se detecta en la revisión de la cuenta pública 2010 que la mayoría tiene una confianza en controles media o baja para la gestión del fondo, siendo sólo 5 calificadas con confianza alta en controles.

Expuesto lo anterior, podemos pasar al análisis de la fórmula de distribución para el FAEB, aprobada en 2007 y aplicada para 2008, 10 años posterior a la creación del

fondo y 16 años después de la desconcentración del sector. Lo que motivó la creación e introducción de la fórmula fue homologar de manera progresiva el gasto federal por alumno en todas las entidades, ~~obteniendo~~ generando condiciones iniciales ~~\_que no se encontrar en función de la región al ser~~ similares en todas las entidades, bueno ese fue el planteamiento, lo que se buscaba en verdad era cubrir las grandes brechas de distribución del FAEB ya presentadas en el apartado anterior. Por lo ello se reforma la LCF y en su artículo 27 se adiciona la fórmula de distribución que considera los criterios expuestos en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Criterios de la fórmula para los incrementos del FAEB 2008-2014		
Concepto	Ponderación	Definición
Matrícula en educación básica	50%	Pondera el número de inscripciones en el estado contra el promedio nacional.
Rezago en gasto federal por alumno	20%	Compensación a los estados que recibieron menos del promedio nacional por alumno en recursos del FAEB con respecto al año anterior.
Gasto estatal en educación	20%	Compensación para los estados que designan más de sus ingresos propios a educación básica.
Índice de calidad educativa	10%	Evalúa la calidad en la educación: Nunca se definió, la ponderación pasa a matrícula

Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada de la LCF 2014 Art. 27 Sección II

El avance que se logró con la introducción de una fórmula para 2008 es limitado, para entender dicha aseveración primero debemos entender el alcance de la fórmula.

En primer lugar, tenemos que la fórmula de 2008 no determina el monto total del FAEB, la determinación de dicho monto seguirá sujeto al registro común de escuelas y la plantilla del personal; como se habla en artículo 27 de la LCF y se precisó en la sección 2.1; sólo se enfocará en la distribución del fondo y se corre dos veces de resultar un remanente al aplicar por primera vez la misma, el remanente se distribuirá con la segunda aplicación de la fórmula.

En segundo lugar, tenemos que el índice de calidad educativa, que pudo ser un gran avance, nunca fue definido por la SEP por lo que dicha ponderación se añade

al de matrícula en educación básica, pero este mismo criterio no sólo contempla la matrícula federalizada, ni si quiere se limita a la matrícula de educación pública, considera el total de la matrícula estatal, incluyendo la de escuelas privas y la proveniente del subsistema estatal de educación, debemos recordad que no todos los estados contabas con sistemas propios de educación al momento de suscribir el ANMEB, esto puede deberse a diferentes motivos, pero entre ellos se puede decir que no todas las entidades poseían la capacidad para sostener un sistema propio de educación básica, no es el tema de esta tesis analizar los casos particulares que llevaron a estados, como el caso de Oaxaca, a carecer de sistemas de educación propios, pero debemos considerar este argumento para retomarlo más adelante.

La naturaleza misma de la fórmula de distribución es compensar a los estados que poseían sistemas estatales propios al basar el grueso de la distribución (80%) en criterios que buscan compensar el gasto estatal en educación y al considerar la nómina general estatal, esto es en detrimento para las entidades que no poseen subsistemas de educación, tomemos la premisa expuesta en el párrafo anterior, las entidades como el caso de Oaxaca que no tenían ingresos propios para sostener un sistema de educación propio son las que se ven más afectadas, esto se traduce en que los estados menos desarrollados serán los que reciban menos recurso.

La introducción de la fórmula de distribución también ha sido una estrategia limitada por su misma naturaleza, si bien, como se menciona en el párrafo anterior, la finalidad era compensar a los estados que más gastaban en educación, una cuestión muy pertinente pues en la sección 2.1 ya se vio que las entidades no podían cubrir el 100% de su gasto con recursos del FAEB-, a pesar de ser las que más recibían recursos, siendo el caso del Estado de México, esto por las disparidades en el costo del mantenimiento de una nómina estatal y una federal, entre otras, es correcto atacar esta problemática pero con la fórmula se atacó a costa de los estados que no poseían sistemas de educación propios, explico, no se destinan recursos adicionales que compensen el gasto en educación estatal y atacar el problema descrito originado por la desconcentración del sector, sino que, la fórmula de 2008 instaura un juego de suma 0 donde los recursos extra que recibe

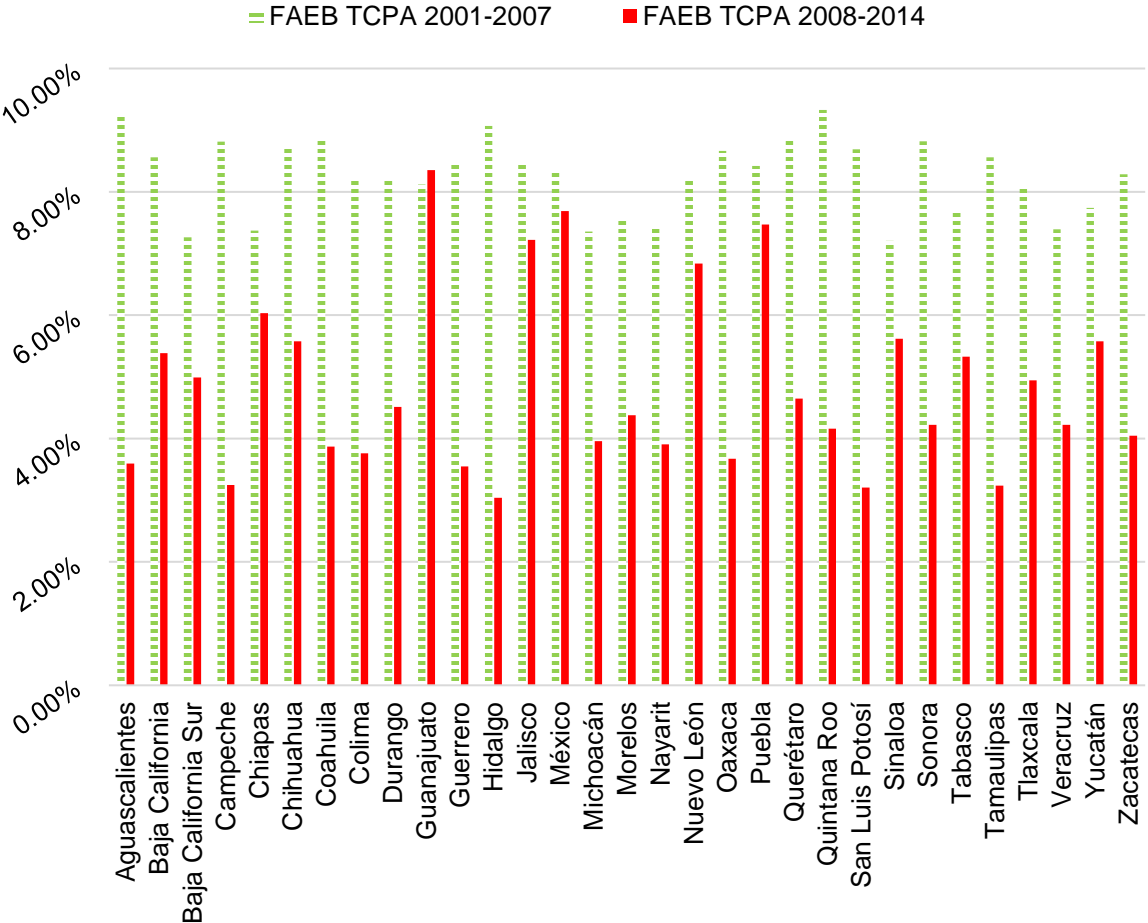
una entidad, en comparación con los incrementos que venía recibiendo con la mecánica previa, los pierde otra entidad, esto se profundiza si la fórmula es corrida por segunda vez, puesto que se compensará aún más a aquellas entidades con sistemas propios de educación, todos estos recursos serán perdidos por aquellas entidades que no poseen sistema de educación estatal. No existe una homogeneidad en las entidades federativas para que todas sean evaluadas con las mismas reglas, tanto en naturaleza jurídica como en la capacidad para generar ingresos, se reitera, que analizar la disparidad en el desarrollo no es el tema central de este trabajo, pero sí es una idea esencial para entender lo regresivo de la fórmula de distribución del FAEB al favorecer a aquellas que más gastan a costa de aquellas que menos gastan sin detenerse a considerar si cuentan con las capacidades para poder gastar o no. Es necesario hacer esta precisión debido a que se puede argumentar que la fórmula se encuentra enfocada a generar incentivos para que los estados inviertan en educación de sus recursos propios, debido a que también es de su competencia, pero esto no debe quedar ahí, como ya se dijo, lo ideal en cuanto a rapidez habría sido destinar recursos extra que compensaran el gasto estatal, sino, una estrategia nacional a largo plazo para homologar, en la medida de lo posible, las condiciones de cada entidad, de tal forma que todos partieran desde la misma línea de salida. Fue importante exponer estos comentarios pues con la implementación de la fórmula de 2008 se pierde una oportunidad coyuntural al quedar como estrategia limitada que afectó a otros estados, esto para acotar la discrecionalidad en la distribución del fondo y compensar a los estados que más gastaban, pero, se reitera, a costa de aquellos que no gastaban.

La gráfica 2.7 donde se muestra la tasa de crecimiento promedio anual del FAEB, durante 6 años, dividido en dos periodos, previo a la implementación de la fórmula, 2001 a 2007, y una vez con fórmula de distribución, 2008 a 2014, no olvidemos que el último ejercicio de vida del FAEB es 2014. La tasa de crecimiento promedio anual disminuye con la aplicación de la fórmula en general, pudiendo destacar el caso de Guanajuato, éste con una tasa de crecimiento promedio anual superior a la que tenían en el primer periodo donde el FAEB se distribuye sin fórmula. Salvo dicha excepción, ningún estado tiene una tasa de crecimiento promedio anual igual, ya no



se diga superior, a la que venía registrando con la mecánica previa a la fórmula de 2008; sólo 5 estados superan el 6% de crecimiento promedio del fondo, pero la situación de estados como Aguascalientes, Zacatecas y Oaxaca, es casi generalizada, con tasas de crecimiento superiores al 8%, sin fórmula, una vez con su aplicación de ésta, su tasa de crecimiento promedio anual no supera el 4%.

**Gráfica 2.7. Tasa de crecimiento promedio anual del FAEB 2001 a 2007 y 2008 a 2014 por estado**

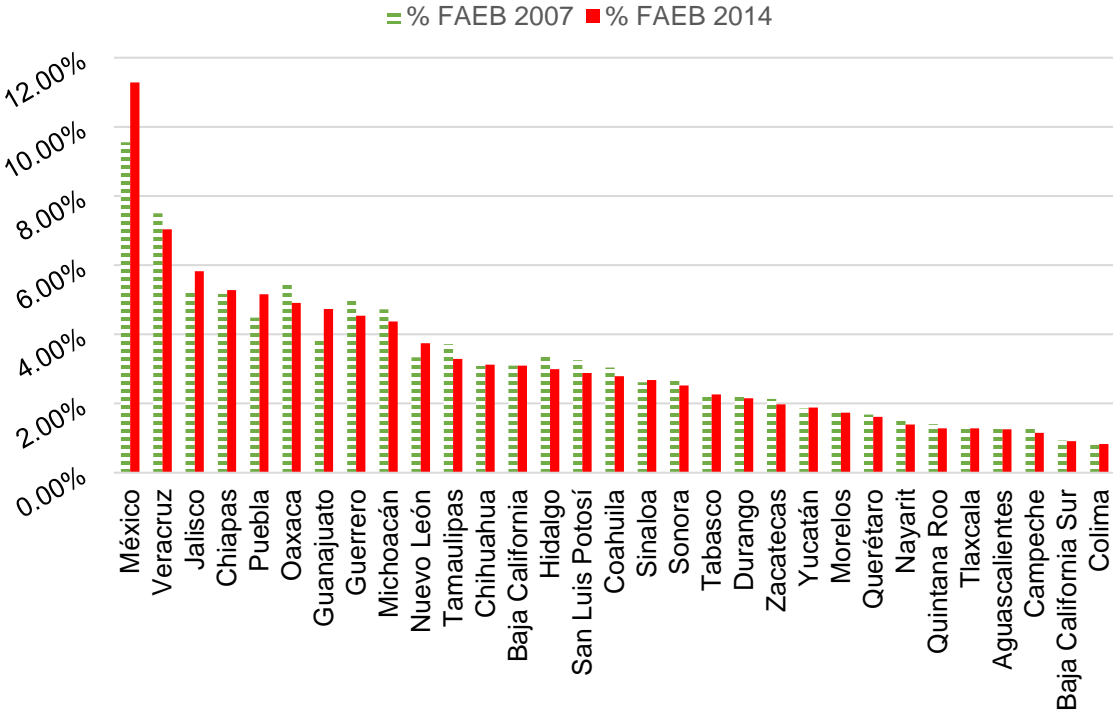


Fuente: Elaboración propia a partir de tomados del portal de SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas"

Lo anterior se complementa con la gráfica 2.8 en la que podemos observar el porcentaje del fondo que cada entidad recibió para el último ejercicio fiscal sin fórmula y para el último ejercicio fiscal de existencia del FAEB. Si bien es cierto, ya no se tiene una lógica de incrementos inerciales en la distribución del fondo, se

puede decir incluso que, se acota la discrecionalidad en la distribución de recursos, estas dos razones explican que las tasas de crecimiento del fondo son menores con la fórmula de 2008, pero, si observamos el comparativo previo a la fórmula de 2008 y una vez aplicada ésta, visto en la gráfica 2.7; nos muestra que también es cierto que la concentración de recursos no se modifica en gran manera, siendo las 10 entidades que concentraban el fondo en 2007 las mismas que en 2014, como muestra la gráfica 2.8, se puede percibir también aquello que cambia es la concentración que cada entidad tiene de los recursos de FAEB, en mayor medida como el estado de México, o menor como Oaxaca o Guerrero, en otras palabras, el porcentaje que reciben si se modifica, en unos para aumentar, en otros para disminuir, probando el juego de suma 0.

**Gráfica 2.8. % FAEB que recibe cada entidad para los años de 2007 y 2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir de tomados del portal de SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas"

Lo anterior no se puede entender debidamente sino se precisa los siguientes puntos, primero, debemos acotar que, si bien es cierto que la LCF en su artículo 27, como ya se mencionó, establece que una entidad no puede recibir menos recursos FAEB que con respecto al ejercicio anterior inmediato, dicho premisa es aplicable al monto autorizado, recordando los diferentes tiempos contables del gasto, este monto generalmente presenta diferencias con respecto a los montos ejercidos y modificados; segundo, por ello la fórmula toma como base el momento contable del FAEB aprobado, monto con el que se inicia el ejercicio fiscal pasado, no el modificado ni el ejercido, monto con el que cierran el ejercicio fiscal pasado que ya tiene los debidos aumentos presupuestales y considera aspectos inflacionarios. De esto se desprende que los estados tienen garantizado por lo menos el monto aprobado del ejercicio fiscal pasado y que la fórmula de distribución de 2008 únicamente se aplica a los incrementos que tiene el fondo sin tocar dicha base. A partir de ~~este~~ este punto podemos entender las gráficas previas, el por qué se modifican las tasas de crecimiento del fondo para cada entidad, pero no se modifica de forma profunda la concentración del mismo, ya que cierta base del FAEB la tienen asegurada, siendo ésta el grueso de recursos, lo que no tiene son los incrementos del fondo que se distribuirán con respecto a la fórmula, de ahí que la tasa de crecimiento anual del fondo varíe para cada estado y de forma tan contrastante entre periodos de sin y con fórmula.

Una vez más se muestra lo desafortunado de la fórmula al garantizar un monto que no contempla ampliaciones presupuestales derivadas a incrementos salariales o cuestiones inflacionarias que modifican el monto aprobado y se ven reflejados en cierre del ejercicio fiscal, monto no considerado por la fórmula y que tampoco se ofrece una justificación al respecto para esta dinámica.

Se puede argumentar que esta situación tiende a normalizarse a largo plazo, pues, incentiva el gasto estatal en educación y sí la fórmula premia a los que gastan más en educación, de sus ingresos propios, terminará incentivando el gasto estatal en educación para las entidades que pierden con su introducción pero debemos acotar el argumento hasta aquí usado que sostiene que la fórmula de distribución premia

a las entidades que más gastan en educación, recordemos el cuadro 2.2, donde dicho concepto sólo cuenta con el 20%, esto más que un premio o un incentivo se debe entender como un subsidio, ya que el 60% considera la matrícula de educación básica, engrosada por los subsistemas estatales, este 60% es el que decanta más la balanza pues, se quedan sin suficientes elementos aquellos que no tienen, ~~se quedan sin elementos,~~ más que la nómina-matrícula federalizada, para competir con aquellos que sí cuentan con sistemas propios y sobre todo,  ~~pueden~~ que sí pueden financiarla en mayor o menor medida, de aquí que se entienda más como un subsidio que como un incentivo.

Es acertado buscar compensar, o más bien subsidiar, a aquellos estados que más gastan, pero esto se hace, como ya se mencionó, a partir de un juego de suma cero, donde casi todas las entidades pierden recursos, recibiendo menos de lo que recibirían con la mecánica previa a la fórmula, del mismo modo, al tomar un monto que no considera las debidas ampliaciones presupuestales, son elementos que contribuirán al déficit en las finanzas públicas estatales al no garantizar recursos que cubran el total del gasto en educación, gasto generado por la misma dinámica de desconcentración que busca resanar a unas entidades, mediante un aparente subsidio, a costa de la mayoría. También debemos considerar el argumento reiterado previamente acerca de que no se usaron recursos adicionales para subsidiar el gasto estatal, se les quitó a unas entidades para que otras los recibieran, éste no ayuda a entender el juego de suma cero que crea estados perdedores y ganadores, por lo tanto, mientras no se compense a las que pierden, seguirá siendo una situación inequitativa que profundiza y agrava las mencionadas bolas de nieve donde las entidades federativas se verán obligadas a pedir anticipos presupuestales para cubrir las diferencias de la doble negociación y, ahora, las diferencias que genera la implementación de la fórmula.

Para ver con mayor precisión, así como sostener la argumentación anterior, tenemos el cuadro 2.3, donde se nos muestran dos distribuciones para 2008, el monto total en ambas es el mismo, lo que cambia es aquello que recibe cada entidad federativa, esto se debe a que, en la primera distribución, ubicada en la columna “a”

dentro del cuadro, se tiene el monto del FAEB que la entidad federativa recibiría con la mecánica previa a la fórmula de 2008, mientras que la columna “b” nos muestra el monto del FAEB que recibirá a partir de 2008 con fórmula y la columna “c” nos muestra la diferencia resultante de donde podemos ver 10 entidades que ganan recursos con la aplicación de la fórmula, teniendo en primer lugar el Estado de México, y 20 estados que recibirán menos recursos de los que iban a recibir con la mecánica previa a 2008, no sólo eso, también vemos que la diferencia final de lo que unos ganan y otros pierden al final da 0, con lo que queda demostrado el juego de suma 0, el argumento de entidades perdedoras y ganadoras queda demostrado también y mejor comprendido; se reitera ~~también~~, que el subsidio de unas es a costa de otras, con todo esto ya podemos sostener y demostrar mejor, la regresividad en la fórmula que ha sido el tema de los últimos párrafos.

La distribución sin fórmula que presenta el cuadro 2.3 ha sido tomada de la publicación realizada por SHCP del acuerdo con el que dio a conocer la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2008, de los recursos federales de los ramos generales: 28 Participaciones a entidades federativas y municipios el 07 de enero de 2008 en el DOF y del mismo acuerdo , pero ya con la aplicación de la fórmula, el 17 de enero del 2008 también en el DOF, el techo presupuestal es el mismo en ambas publicaciones y de ahí que nos permita analizar mejor las diferencias y ver la regresividad de la fórmula.

Cuadro 2.3. Distribución del FAEB con y sin fórmula para 2008, valores nominales (Pesos).				
#	Entidad	2008 sin fórmula (a)	2008 con fórmula (b)	Diferencia (b) – (a) =(c)
1	MEXICO	18,487,503,644	18,903,815,634.00	416,311,990.00
2	GUANAJUATO	8,089,277,569	8,210,767,483.00	121,489,914.00
3	PUEBLA	9,172,919,300	9,275,223,583.00	102,304,283.00
4	JALISCO	10,410,672,298	10,462,807,358.00	52,135,060.00
5	TABASCO	4,710,211,974	4,750,321,651.00	40,109,677.00
6	CHIAPAS	10,827,314,156	10,856,303,964.00	28,989,808.00
7	YUCATAN	3,848,742,467	3,877,550,724.00	28,808,257.00
8	NUEVO LEON	6,942,114,087	6,954,369,085.00	12,254,998.00
9	SONORA	5,214,548,583	5,226,714,860.00	12,166,277.00

10	BAJA CALIFORNIA	6,092,729,737	6,094,589,933.00	1,860,196.00
11	DURANGO	4,653,109,520	4,653,492,058.00	382,538.00
12	COLIMA	1,870,995,556	1,869,143,238.00	-1,852,318.00
13	CHIHUAHUA	6,267,277,228	6,261,143,050.00	-6,134,178.00
14	NAYARIT	3,138,086,913	3,128,665,805.00	-9,421,108.00
15	TLAXCALA	2,703,747,457	2,692,482,102.00	-11,265,355.00
16	CAMPECHE	2,606,278,368	2,592,603,265.00	-13,675,103.00
17	BAJA CALIFORNIA SUR	1,975,160,822	1,960,918,697.00	-14,242,125.00
18	SINALOA	5,565,651,846	5,550,141,744.00	-15,510,102.00
19	ZACATECAS	4,448,508,163	4,432,185,221.00	-16,322,942.00
20	AGUASCALIENTES	2,697,660,210	2,677,706,186.00	-19,954,024.00
21	QUINTANA ROO	2,870,505,297	2,846,928,745.00	-23,576,552.00
22	QUERETARO	3,385,341,339	3,359,275,322.00	-26,066,017.00
23	MORELOS	3,912,308,045	3,886,232,661.00	-26,075,384.00
24	COAHUILA	6,081,781,403	6,051,737,882.00	-30,043,521.00
25	SAN LUIS POTOSI	6,509,080,253	6,467,872,711.00	-41,207,542.00
26	MICHOACAN	9,879,992,509	9,832,931,734.00	-47,060,775.00
27	HIDALGO	6,776,023,390	6,721,858,691.00	-54,164,699.00
28	TAMAULIPAS	7,353,817,728	7,296,721,929.00	-57,095,799.00
29	VERACRUZ	15,821,059,665	15,758,332,279.00	-62,727,386.00
30	GUERRERO	10,358,298,428	10,229,073,715.00	-129,224,713.00
31	OAXACA	11,356,275,545	11,145,082,190.00	-211,193,355.00
	<b>Total</b>	<b>204,026,993,500</b>	<b>204,026,993,500.00</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del DOF 07 y 17 de enero de 2008.

Con la intención de no dejar espacio a la duda con respecto a sí los maestros estatales decantan o no la balanza, nos es suficiente con remitirnos al cuadro 2.4, mismo que ha sido elaborado con datos históricos tomados del portal de la SEP para el ciclo escolar 2007-2008, donde se nos muestran los maestros transferidos para cada entidad federativa, mismos que por ende deben ser financiados con recursos provenientes del FAEB, podemos notar que el 59% de los maestros transferidos se encuentran en entidades perdedoras; también se aprecia que en 10 entidades se concentra más del 57% de maestros transferidos de los cuales sólo 5 de esas entidades son ganadoras y concentran el 27% de estos. Destaca el caso de Oaxaca y Veracruz, entidades que se encuentran en los primeros lugares en

cuanto a maestros transferidos, pero también, dentro de los que más pierden para 2008 si volvemos al cuadro 2.3. Por último, si obtenemos el coeficiente de correlación de Pearson, entre los aumentos con fórmula y la nómina transferida, tomando en cuenta que el FAEB su naturaleza es sostener los servicios transferidos, el índice obtenido es de 0.112, una correlación muy baja.

Cuadro 2.4. Número de maestros federales transferidos de educación básica por entidad para el ciclo escolar 2007-2008, porcentaje de maestros en cada entidad y situación que tiene la entidad con la fórmula de 2008.				
#	Entidad	Maestros	% Maestros	Situación
1	VERACRUZ	49,376.00	7.66%	Pierde
2	OAXACA	44,909.00	6.97%	Pierde
3	MEXICO	42,872.00	6.65%	Gana
4	MICHOACAN	39,424.00	6.11%	Pierde
5	JALISCO	35,800.00	5.55%	Gana
6	GUERRERO	33,768.00	5.24%	Pierde
7	CHIAPAS	33,287.00	5.16%	Gana
8	PUEBLA	31,921.00	4.95%	Gana
9	GUANAJUATO	31,525.00	4.89%	Gana
10	HIDALGO	25,358.00	3.93%	Pierde
11	TAMAULIPAS	25,283.00	3.92%	Pierde
12	NUEVO LEON	21,476.00	3.33%	Gana
13	SAN LUIS POTOSI	21,384.00	3.32%	Pierde
14	CHIHUAHUA	19,337.00	3.00%	Pierde
15	SINALOA	17,563.00	2.72%	Pierde
16	COAHUILA	16,920.00	2.62%	Pierde
17	SONORA	14,699.00	2.28%	Gana
18	TABASCO	14,561.00	2.26%	Gana
19	BAJA CALIFORNIA	13,973.00	2.17%	Gana
20	MORELOS	12,181.00	1.89%	Pierde
21	DURANGO	12,042.00	1.87%	Gana
22	YUCATAN	11,594.00	1.80%	Gana
23	ZACATECAS	11,582.00	1.80%	Pierde
24	QUERETARO	11,563.00	1.79%	Pierde
25	AGUASCALIENTES	9,960.00	1.54%	Pierde
26	QUINTANA ROO	9,419.00	1.46%	Pierde
27	NAYARIT	9,114.00	1.41%	Pierde
28	TLAXCALA	7,532.00	1.17%	Pierde
29	CAMPECHE	6,994.00	1.08%	Pierde
30	COLIMA	5,230.00	0.81%	Pierde

31	BAJA CALIFORNIA SUR	4,071.00	0.63%	Pierde
	Total	644,718.00	100.00%	

Fuente: Elaboración propia a partir de series históricas de estadísticas educativas obtenidas del portal de la SEP.

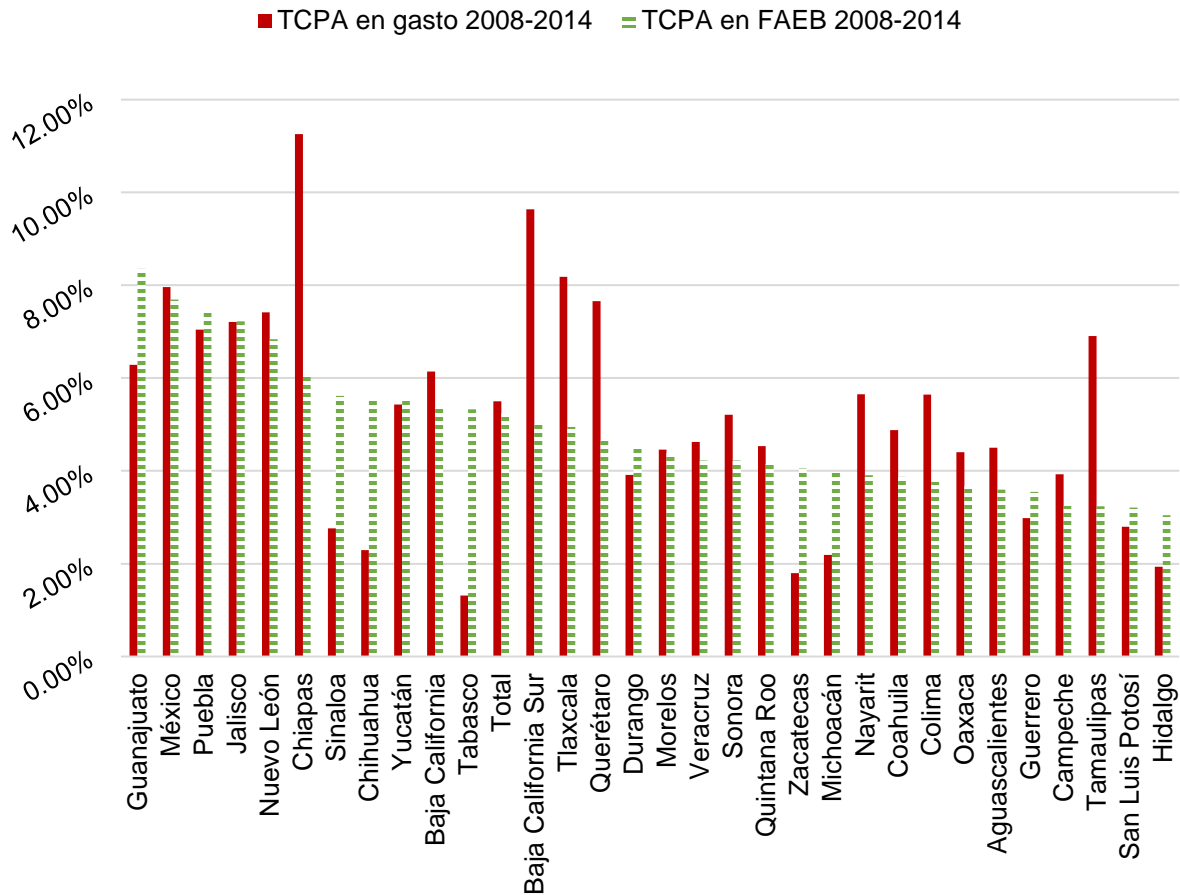
Si bien, como ya se mencionó, la fórmula de 2008 se implementa con la finalidad de acotar la discrecionalidad en el gasto y tener un mejor instrumento para la distribución de los recursos, también debemos mencionar un antecedente importante, incluso podemos argumentar que es el precursor de la fórmula, dicho antecedente es la discusión llevada en la mesa correspondiente al Gasto Público, durante la Comisión Nacional Hacendaria de 2004 (CNH), donde se reconoce la insuficiencia de recursos para sostener los servicios de educación y con ello la incapacidad de la dinámica seguida para responder a las necesidades y problemáticas financieras en las entidades federativas derivadas de la desconcentración del sector. Por lo anterior, se destaca, y se plasma en los acuerdos emanados de ésta, la necesidad de actualizar la fórmula de distribución (no se contaba con fórmula para ese momento, pero así es manejado dentro de los mismos acuerdos) de tal forma que considere criterios como calidad, cobertura, esfuerzo local, entre otros; adicional a ello se reconoce la necesidad de crear un esquema de compensación para premiar a aquellas entidades que más invierten de sus recursos propios. Como ya vimos, efectivamente se creó una fórmula que considera los elementos ya mencionados, el esquema de compensaciones nunca fue creado, a menos que se considere el juego de suma 0 como uno, también, nunca se definió la metodología para medir la calidad en educación, como tampoco se implementó realmente en la fórmula. Persistió la insuficiencia presupuestaria para el sostenimiento de los servicios de educación, incluso con la implementación de la fórmula a pesar que la misma nace ante la necesidad antes descrita identificada en la CNH de 2004.

Otro punto que debemos considerar inadecuado en la fórmula de 2008 es el hecho de que toma como parámetros a considerar criterios como la matrícula estatal, pero en la realidad el gasto del FAEB se concentra en servicios personales llegando a ser el 95% en 2011 según la ASF en su diagnóstico sobre opacidad en el gasto federalizado presentado en 2013. Una visión más acertada debió considerar



criterios de distribución en función del objetivo del gasto, ya sea al considerar servicios personales dentro de los criterios de la fórmula o enfocar el gasto a la matrícula con la ya planteada. Sumado a lo ya expuesto, este es otro elemento que genera la insuficiencia presupuestaria, el hecho de que no guarde relación el objeto del gasto con los criterios tomados para su asignación nos genera importantes ~~distorsion~~distorsión, ya que, es pues mientras los recursos mantienen la nómina magisterial, la asignación del mismo se realiza en función de la matrícula estatal, un enfoque adecuado sería considerar los servicios personales dentro de la fórmula, podemos ver la gráfica 2.9 que nos muestra la tasa de crecimiento promedio anual por estado del gasto en educación, considerando el periodo durante el cual se mantuvo viva la fórmula hasta el último ejercicio de vida del FAEB.

**Gráfica 2.9. Tasa de crecimiento promedio anual del gasto en educación y del FAEB para 2007-2014 por estado y nacional**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de los Reportes Estadísticos del Cuestionario Financiamiento Educativo Estatal, SEP; y, del portal de SHCP "Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas"

Como ya se mencionó, los incrementos del FAEB y los montos bases sobre los cuales se aplican estos tienen una mecánica distinta, siendo los incrementos determinados por la fórmula de 2008, dichos movimientos los vemos en la gráfica 2.9 de donde se desprende que el FAEB no creció en proporción del gasto en educación, pero expliquemos, el ejercicio del gasto del FAEB se concentra en el capítulo 1000 del clasificador por objeto del gasto y la fórmula no contempla ningún parámetro acorde con éste, de ahí la disparidad de tasas de crecimiento entre uno y otro concepto visto en la gráfica ya citada. Mientras que el gasto total nacional,

para el periodo 2008 a 2014, crece a una tasa promedio anual de 5.50% y el FAEB nacional crece a una tasa promedio anual de 5.24% en ese mismo periodo, sólo 11 entidades, las entidades ganadoras vistas en el cuadro 2.3, registran tasas de crecimiento iguales o superiores al 5.24% ~~en sus~~sobre sus recursos del FAEB, mientras que el resto entidades registran tasas de crecimiento promedio inferiores al 5% en este mismo rubro, es decir, 20 entidades registran tasas de crecimiento inferiores a la que tuvo el FAEB a nivel general. Destacan casos como Zacatecas o Michoacán, ambos estados perdedores, pero, con tasas de crecimiento, de sus recursos del FAEB, superiores a sus tasas de crecimiento en el gasto, Sinaloa y Chihuahua también son ejemplo de ello; en contraste el caso de Chiapas, entidad con la tasa de crecimiento promedio anual más elevada, superando el 11% por eso la importancia de reiterar acerca del enfoque en el gasto no guarda relación con los criterios tomados para determinar los incrementos del fondo, las disparidades que de aquí se derivan las podemos observar dentro de la ya citada gráfica 2.9.

La insuficiencia del FAEB no sólo debemos atribuirla a la fórmula de 2008, si bien ya se dijo que ésta perjudicó diversas entidades, debemos recordar elementos adicionales dentro de la discusión, tales como el costo de la nómina en educación mismos que se ven influenciados por la llamada doble negociación. Ahora bien, partamos de los puntos en que el financiamiento federalizado proviene, entre otros, del FAEB, el 95% de éste se concentra, según la ASF, en servicios personales y a partir de lo visto, se creó para sostener los centros educativos, así como el personal transferido. Tomando en cuenta lo anterior, y al considerar una muestra de 11 estados que concentraron, para los ciclos escolares 2007-2008 y 2013-2014, más del 60% de los maestros transferidos según datos históricos de la SEP, podemos ver la disparidad en los costos de educación si también tomamos los datos que cada entidad remite a la SEP a través de los Reportes Estadísticos del Cuestionario Financiamiento Educativo Estatal. De aquí se derivan las gráficas 2.10 y 2.11, en ambas podemos ver los 11 estados que concentran poco más del 60% de los maestros transferidos para los ciclos escolares ya mencionados, misma plantilla que es sostenida por el FAEB, tales datos se encuentran graficados dentro del eje principal de la derecha, mientras que el eje secundario, a la izquierda de la gráfica,

se encuentra el gasto federalizado en educación que cada entidad registró durante los años de 2007, para la gráfica 2.10, y 2014, para la gráfica 2.11.

**Gráfica 2.10. Maestros transferidos para el ciclo escolar 2007-2008 y gasto federalizado en educación en miles de pesos para 2007. Entidades más representativas.**

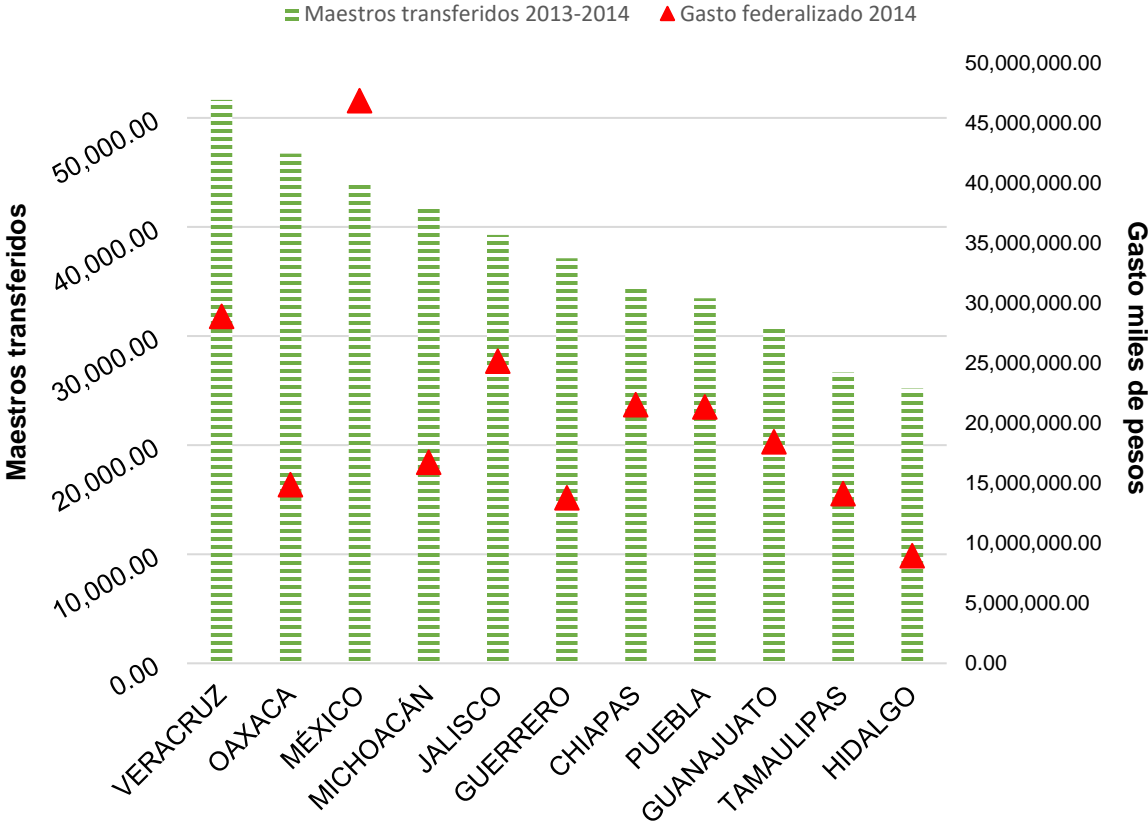


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del portal de la SEP y reportes estadísticos de la SEP

Aunque el estado de Veracruz se posiciona en primer lugar en lo referente en maestros transferidos, para ambos ciclos escolares, en el de 2007-2014 cercano a los 50mil maestros transferidos y en el de 2013-2014 con un poco más de 50mil, en lo correspondiente a gasto federalizado no ocupa dicho puesto; tanto para el año de 2007 como para 2014 encontramos al Estado de México en primer lugar de gasto federalizado en educación básica, si retomamos lo ya planteado, que el gasto federalizado en educación proviene del ramo 33, en específico del FAEB y que, a su vez, dicho gasto se concentra el 95% en servicios personales únicamente para la nómina transferida, con estas premisa salta a la vista lo que nos muestran las dos gráficas ya mencionadas, pues en ambas la situación es similar aún con 7 años de

diferencia, que el gasto federalizado en educación, paradójicamente, no se concentra en el estado que posee la mayor parte de la nómina transferida siendo que el grueso del gasto se concentra en este concepto.

**Gráfica 2.11. Maestros transferidos para el ciclo escolar 2013-2014 y gasto federalizado en educación en miles de pesos para 2014. Entidades representativas.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del portal de la SEP y reportes estadísticos de la SEP

Las gráficas anteriores nos muestran la disparidad en el costo de educación en cada estado, los datos no nos permiten explicar el por qué si el grueso del gasto federalizado se concentra en servicios personales éste mismo dato no se encuentra concentrado dentro de la entidad que cuenta con más maestros federalizados, en cambio nos deja más dudas como el por qué entidades como Oaxaca y el Estado de México, con una diferencia de casi 3,000 maestros transferidos cuenta con una diferencia en el gasto de más de 30 mil millones de pesos; si esto lo viéramos desde

el lado de recursos asignados a través del FAEB entenderíamos que se da por la fórmula de 2008 que asigna mayores recursos a quienes poseen un subsistema estatal, pero aquí lo estamos viendo a partir del ejercicio del gasto, ya se mencionó que éste se concentra casi en su totalidad dentro del capítulo 1000 del clasificado por objeto del gasto, entonces, a partir de aquí podríamos argumentar que, según lo que nos muestran ambas gráficas, a los maestros transferidos en el Estado de México reciben mayores remuneraciones si los comparamos con Oaxaca o Veracruz, a pesar de que ellos cuentan con una nómina mayor, este argumento toma mayor fuerza si comparamos Oaxaca contra Guerrero, con una diferencia en el gasto de apenas 1 mil millones de pesos, pero con más de 10 mil maestros transferidos de diferencia, en otras palabras, no se ve una relación entre el número de los maestros transferidos y el gasto federalizado en educación ya que puede tener menos maestros, como el caso de Guerrero, pero tener un gasto casi comparable a la segunda entidad con más maestros a nivel nacional como el caso de Oaxaca.

La disparidad en el gasto en educación también lo podemos atribuir a la doble negociación, misma que se realizó sobre los conceptos de compensaciones, bonos y estímulos especiales, ya que los excedentes emanados de ésta no se encontraban reconocidos dentro de los convenios de descentralización ni autorizados por SHCP o SEP, se creaba un agujero de opacidad al no tener una autoridad regulatoria sobre la misma, ni se contaba con información clara, lo que lleva a considerar que en cada entidad estas compensaciones adicionales son diferentes. Tampoco olvidemos que, lo emanado de la doble negociación también se financió con recursos propios, muchas veces provenientes de las participaciones, pero también fue financiado con recursos del FAEB, tan sólo para 2011 el 30%<sup>14</sup> del monto observado correspondiente al FAEB, ~~ende~~ 12 entidades federativas corresponde a pagos en exceso o prestaciones adicionales que, en cualquier caso, no se encontraban justificadas ni dentro de una normativa que explicará el porqué de dichos pagos.

---

<sup>14</sup> Diagnóstico Sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado: Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados; Pp 150; Junio 2013.

Para este punto no debemos pasar por alto los hallazgos de la ASF que detecta pagos por 1,411.0 millones de pesos a personal con oficio de comisión tan sólo en 2011, y 198.7 millones de pesos a personal que no cuenta con oficio de comisión, pero se encuentra adscrito a centros de trabajo correspondientes al personal sindicalizado<sup>15</sup> todo ello con cargo al FAEB. Al respecto, el órgano fiscalizador también señala que la información reportada por las entidades no es confiable de ahí que este trabajo no abunde en el tema, siendo una de las mayores problemáticas del sector educativo, pero, sin información confiable al respecto debemos canalizarlo al ámbito de las opacidades que envuelven al fondo, si bien es cierto que en el marco del acuerdo 482 se prohíben este tipo de pagos con cargo al FAEB, también lo es que no se crean herramientas conjuntas de tal modo que el gobierno federal y los estados concilien la información concerniente a la nómina magisterial con la finalidad de contar con un sistema nacional que termine con estos espacios de opacidad.

Hasta aquí se agotan los argumentos tratados durante las dos secciones anteriores.

### **2.3. Posibles conclusiones sobre el FAEB.**

Debemos retomar todo lo ya expuesto hasta este punto, empezando desde el ANMEB el cual se basa en 3 ejes, siendo uno de ellos la reorganización del sector educativo con corte federalista, para el sustento de éste se crea el FAEB. Pero estos dos sólo crea-generan una desconcentración mal coordinada que genera-provoca distorsiones y vicios en el sistema, al manejarse sobre una normativa ambigua e insuficiente que no dota de herramientas ni crea mecanismos para una adecuada coordinación de corte realmente federalista siendo esta la razón por la que se le refiere a ella como un modelo de falsa descentralización. La insuficiencia en las normas se puede ver desde la LCF, norma central del fondo que únicamente habla de aspectos normativos para la asignación y distribución de montos, en lo referente a responsabilidades de las entidades con respecto al sector educativo nos remite a la LGE en la cual se hace explícita las responsabilidad de los estados para cumplir

---

<sup>15</sup> Diagnóstico Sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado: Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados; Pp 51; Junio 2013.

con actividades administrativas, con la figura de patrón sustituto, por encargo del gobierno federal, para ello, los recursos del FAEB son etiquetados de tal forma que se pretende acotar su uso discrecional ~~para su uso~~. A lo anterior se suma las presiones presupuestales causadas por las insuficiencias del fondo que fueron, punto de especial discusión durante CNH de 2004, dando la pauta para la introducción de una fórmula que acote la discrecionalidad de las autoridades tanto en la asignación como en la distribución de recursos, a su vez que se expone la necesidad de un esquema compensatorio para las entidades más presionadas por la desconcentración, aquellas con sistemas educativos propios. De aquí deriva la fórmula implementada a partir de 2008 que subsidia los sistemas estatales de educación, sin embargo, se ha demostrado que la nómina transferida no se concentra en las entidades ganadoras con la fórmula de 2008, llámese así aquellas beneficiadas con dicha fórmula, además de que el esquema compensatorio se vuelve un juego de suma 0 con un corte más bien de subsidio, mismo que se da a costa de las entidades que no tienen o no pueden tener un subsistema estatal, lo que genera un escenario donde la competencia es inequitativa para éstas últimas.

Aún con lo anterior, la insuficiencia del fondo sigue estando presente como elemento en la discusión, puesto que el mismo no crece en proporción al gasto, esta situación se profundiza en las entidades perdedoras con la fórmula de 2008. La insuficiencia del FAEB se puede mirar desde dos vertientes, la primera, que los criterios tomados para la determinación de incrementos del fondo y el objeto del ejercicio del gasto del mismo no guardan relación alguna. Y, en segundo lugar, la doble negociación formalizada mediante el ANMEB, dejaba con cargas financieras mayores a las entidades, sin el reconocimiento por parte del gobierno federal de tales excedentes del gasto, pero tampoco su regulación o corrección, siendo que el gobierno federal era el representante en tales negociaciones.

La ambigüedad e insuficiencia en la norma también propicia los espacios de opacidad, tenemos el ejemplo de los comisionados sindicales, si bien es cierto el acuerdo 482 establece que tales no pueden ser pagados con recursos del FAEB, no se crean sistemas o herramientas de información coordinada, ni si quiera se



actualiza la ya existente, de tal forma que se pueda contar con registros claros y confiables del personal sindicalizado.

Así podemos cerrar este capítulo con las ideas que la mal llamada descentralización de la educación más bien fue únicamente desconcentración de actividades administrativas, aún así la normativa creada a partir de ésta fue ambigua o insuficiente, mientras que el FAEB no se encaminó a los objetivos del ANMEB, ya que éste sólo ocasionó más distorsiones, incluso su naturaleza se modificó de ser un fondo que sustentaba los servicios transferidos a ser un fondo que subsidiaba a las plazas estatales, dejando a los estados un papel marginado donde no tienen mayor protagonismo en el sector más allá de patrón sustituto, pero tienen que hacer frente con recursos propios a las insuficiencias del fondo, ya sea por su inadecuado cálculo o por los excesos derivados de la falsa desconcentración. Esto lo podemos explicar, a partir de lo ya expuesto, a un proceso sin coordinación que no contemplaba todas las implicaciones que éste llevaría, de ahí la primera etapa del FAEB, posterior a ésta tenemos un parche que busca resanar las distorsiones, una vez más una estrategia incompleta bien planteada en la CNH de 2004, pero mal ejecutada en 2008, ya que no se crearon herramientas adicionales a las ya existentes, lo que, eventualmente, hace necesario una reorganización ya no sólo del sector sino también de la estrategia que buscaba reorganizar el mismo.

Volviendo a lo planteado en el ANMEB, éste reconoce la insuficiencia de recursos, pugna por un incremento para cubrir las necesidades del sector según la zona de la república, ya que la situación del sector no es generalizada a nivel nacional, para ello se opta crear un sistema de corte federalista que buscará la constante actualización de maestros a través de esquemas que los premiaran, en miras de reducir la alta concentración y burocratización del sector, con lo que los recursos podrían ser ejercidos de forma más apropiada, al tiempo que se disminuía el riesgo de corrupción en el sector, todo ello con la finalidad de impactar en la calidad de la educación y en lograr la modernización del mismo. Ya hemos visto que ni se logró definir que se entendía por calidad en la educación, las cargas burocráticas no disminuyeron, la concentración del sector no cambió, ya que el gobierno federal aún

marcaba el ritmo al que se debían de mover hasta los incrementos salariales, y, lo que ha sido constantemente remarcado, la insuficiencia presupuestal no se solucionó con el FAEB. Se caminó en dirección contraria a los objetivos del ANMEB ya que ni un sistema federalizado de educación se pudo poner en marcha.

Con estos puntos sobre la mesa cierra 2014 el último año de vida del FAEB.

## CAPÍTULO III

### EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA POST-FAEB DE 2015-2017.

*“...Terminé por adquirir el convencimiento con respecto a todos los Estados actuales de que están, sin excepción, mal gobernados; en efecto, lo referente a su legislación no tiene remedio sin una extraordinaria reforma, acompañada además de suerte para implantarla...”*

*Platón.*

### **3.1. Reingeniería sobre el marco normativo de educación a partir de 2013.**

El FAEB generó pasivos difíciles de atender con la dinámica mantenida hasta 2014, además de que privilegió la discrecionalidad en aumentos de prestaciones, asignación de plazas e incrementó la incidencia del sindicato en la toma de decisión, pero no como una conquista laboral, más bien, con miras más políticas y de beneficio propio, esto es reconocido por los gobiernos estatales y el recién instalado gobierno federal que impulsó la llamada reforma estructural en el sector, misma que retomó los puntos de acuerdo a los que llegaron los gobiernos estatales en la XLV reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

A pesar de que la CONAGO en su cuadragésima quinta reunión aborda lo concerniente al FAEB, los vicios, las distorsiones generadas y la insuficiencia de éste, concluyendo en la imperante necesidad de crear mecanismos compensatorios que busquen resarcir dichas distorsiones generadas en las haciendas estatales, al tiempo que se incluye la necesidad de que tales mecanismos sean de carácter temporal y decreciente con la finalidad de cerrar gradualmente las brechas existentes entre entidades y no crear, por el contrario, mecanismos que sólo sean un paliativo para los problemas del sector. Hasta aquí no se plantea la desaparición del FAEB, ni de la fórmula, ni siquiera una reestructura mayor al sistema de educación, únicamente se busca garantizar la suficiencia del fondo y la creación de esquemas compensatorios que ataquen las distorsiones engendradas por el FAEB. Para esto, la CONAGO, reconoce la imperante necesidad del trabajo conjunto entre entidades, así como el gobierno federal.

Lo tratado por la CONAGO es retomado por el gobierno federal como una de las justificaciones para la llamada reforma estructural, pero ésta va más allá al buscar la modificación del financiamiento de la educación pública básica a través de la

expedición un decreto durante febrero de 2014, con el que se reforma la LCF y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en los artículos concernientes al FAEB para la sustitución de éste por el recién creado Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), en miras de ~~otorgando~~ tener un mayor control sobre la nómina magisterial transferida al tiempo que se crea un sistema de gestión de información nacional (el Sistema de Información y Gestión Educativa) con la finalidad de garantizar que se ~~tiene~~ cuenta con información confiable sobre el sector mientras que de forma paralela se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) con la misma finalidad, regular y ejercer mayor control sobre la nómina magisterial, será esta ley la que formalizará la idea de evaluación docente. Se debe mencionar, quien adquiere la preponderancia en el sector educativo será la autoridad federal, quedando a su cargo tanto la nómina magisterial, la promoción y la evaluación, ello se desarrollará con mayor detalle en los siguientes párrafos.

Para la creación del FONE, además de lo ya mencionado, se requirieron modificaciones mayores a diversas leyes con el objetivo de dar coherencia al marco normativo y contar con un adecuado funcionamiento del fondo, sin limitaciones o insuficiencias de la norma. Se considera necesario hacer una breve mención de tales reformas para contar con un contexto normativo claro en esta discusión debido al giro que supuso tales modificaciones con respecto a la dinámica que se venía manejando.

En primer lugar, tenemos la modificación al artículo 3° constitucional donde se le dota de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con lo que éste se convierte en una pieza fundamental para el ingreso y promoción docente, llevándose esto a través de concursos de oposición a cargo de dicho instituto. Esta medida se toma para socavar el poder que el sindicato magisterial había adquirido al poseer el control de las plazas, su ingreso y promoción, mismas que se utilizaba como moneda de cambio para sus agremiados de tal modo que fortalecieran las filas de éste, adquiriendo la figura de poder fáctico.

Entre los artículos transitorios, en la constitución, se busca fortalecer la autonomía de gestión de los centros educativos mediante la participación de alumnos, maestros y padres, con la finalidad de atender las necesidades materiales y de infraestructura de las escuelas, según se menciona en estos. Tal artículo transitorio genera cierto debate pues se le abre la puerta a que los padres absorban el costo del mantenimiento de las escuelas, poniendo sobre la mesa nuevamente la idea de la insuficiencia de los recursos federalizados para atender estas necesidades o, lisa y llanamente, la idea de que el gobierno federal limita su incidencia en estos aspectos transfiriéndolos a otros actores. Contrapuesto a esto tenemos la LGE que en su artículo 6 se menciona que las cuotas no serán consideradas como contraprestación de los servicios de educación, por ello el aportarlas o abstenerse no deberá incidir en los alumnos, sus resultados o los trámites, a pesar de ~~ello~~ esto se considera que tal artículo en la CPEUM formaliza las cuotas, pues esta práctica ya se tenía previo a tal reforma, pero aquí se le dota de cierta legalidad.

Aún con lo ya dicho, se puede argumentar que el punto central de la reforma en la CPEUM es introducir el concepto de calidad en la educación quedando a escrutinio del INEE. Recordemos que la fórmula para la distribución del FAEB contemplaba un criterio de calidad y que a su vez es tal idea es introducida en la CNH de 2004 como una necesidad imperante en el sector, el contar con un indicador que evaluara la calidad mismo que nunca fue definido por la SEP; debido a este antecedente es importante esta mención.

Aunado a lo anterior, se busca que las autoridades educativas cuenten con información confiable para la toma de decisiones, por lo que se crean herramientas que se encuentren en este sentido, teniendo en primer instancia el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado en 2013, con la finalidad de contar con una radiografía completa que nos muestre los elementos concernientes al sector. ~~e~~ Otra herramienta será las ya mencionadas evaluaciones magisteriales que no sólo servirán para el control del magisterio, también se busca, según los artículos transitorios, que brinde información fidedigna de los maestros, de tal manera que ésta sirva para un mejor

enfoque en su capacitación y actualización. Por último, tendremos la creación del también ya citado Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), mismos que, entre diversas cuestiones, deberá contener la plantilla de los centros educativos, su trayectoria y formación de los docentes, esta plataforma será definida como herramienta única de información para la adecuada toma de decisiones de la autoridad educativa, ya que concentra la información a nivel nacional; dicho sistema servirá, adicional, para aportar información para el pago de nóminas. Aunque las dos primeras herramientas serán concernientes al gobierno federal, la última, el SIGED, se buscará crear en coordinación con las autoridades locales de cada entidad, intentando retomar un corte federalista dentro del sector, pues como seguiremos viendo, la reforma estructural de 2013 vuelve a concentrar formalmente el sector en el gobierno federal.

Lo anterior es concerniente a las modificaciones presentadas en la CPEUM, ahora veamos las modificaciones contenidas dentro de la LGCG, aunque son menores son relevantes puesto que se genera un vacío al omitir la presentación y publicación de la información antaño relativa al FAEB que se mencionaba hasta antes de la citada reforma, acotando dicho ordenamiento al FAETA. Adicional a lo mencionado, los estados deberán identificar los trabajadores que cuenten con dos o más plazas que no sean compatibles por motivos geográficos, tales irregularidades deberán ser corregidas; al igual las entidades federativas serán las encargadas de vigilar el monto de remuneraciones, con el objetivo de detectar aquellos que rebasen los montos establecidos según tabulador, toda esta información tendrá que ser remitida de forma periódica al Congreso de la Unión.

Con tales modificaciones se buscan crear controles y candados en los que se involucre la autoridad local, no hay que olvidar lo tratado en capítulos previos, la duplicidad de plazas fue un problema constante al carecer de un sistema que contuviera la información nacional del sector, al igual que los pagos en exceso con cargo al capítulo 1000, estos problemas se encontraron de manera recurrente en las observaciones de los entes auditoresfiscalizadores. Con las modificaciones ya descritas se buscan atacar, ~~a lo menos acotar, pero~~ con el involucramiento local la

opacidad, no olvidemos que del mismo modo, la excesiva concentración de funciones en el gobierno federal fue un punto bastante cuestionado en el ANMEB, mismo que pugna por una adecuada distribución de funciones. Es por esto que se considera pertinente mencionar lo reformado en el la LGCG ya que son problemas con los que se venía lidiando.

Pero, sin duda, una de las modificaciones más profundas y quien puso las bases para la reorganización del sector educativo la podemos encontrar dentro de la LCF puesto que es el eje rector del FAEB, ahora lo será del FONE. En esta ley, el carácter complementario de los recursos se mantiene, también, siguen sujetos a los dispuesto en la LGE para su ejercicio, las modificaciones las hallamos en cuanto al fin de los recursos, ya que se detalla que éstos se encuentran destinados a financiar lo correspondiente a gasto operativo, aquello contenido en el capítulo 2000 y 3000 del clasificador por objeto del gasto, aún con ello, su punto fuerte será el sostenimiento de la nómina transferida a las entidades federativas, estos pagos se hará únicamente a las plazas que hayan sido validadas por SHCP y la SEP, para ello se servirán del SIGED, como herramienta complementaria de control.

Otra herramienta a utilizar es el recién creado Sistema de Administración de Nómina (SANE) que, según lo definido por la SEP, a través de éste se realizarán los pagos de servicios personales a la nómina magisterial, por ello cuenta con un área financiera encargada de generar tales pagos, pero éstos serán autorizados sólo cuando la información de las plazas a pagar sea validada, por el área de carga de nóminas, con la información que contiene el SIGED, a su vez los conceptos de pago serán validados, también, por la SHCP.

Es necesario puntualizar que el SANE viene del Sistema para la Conciliación del Analítico de Plazas (SICAP), mismo que sirvió para determinar las plazas/horas de trabajo, así como validar los conceptos y montos de las remuneraciones que se pagaran con cargo al FONE, esto durante la transición del FAEB al FONE en 2014. Este sistema fue alimentado por un equipo de trabajo conformado con personal de la SHCP y la SEP e información brindada por las entidades federativas. Su creación se realizó en tres etapas primero; determinando el monto de pago por servicios

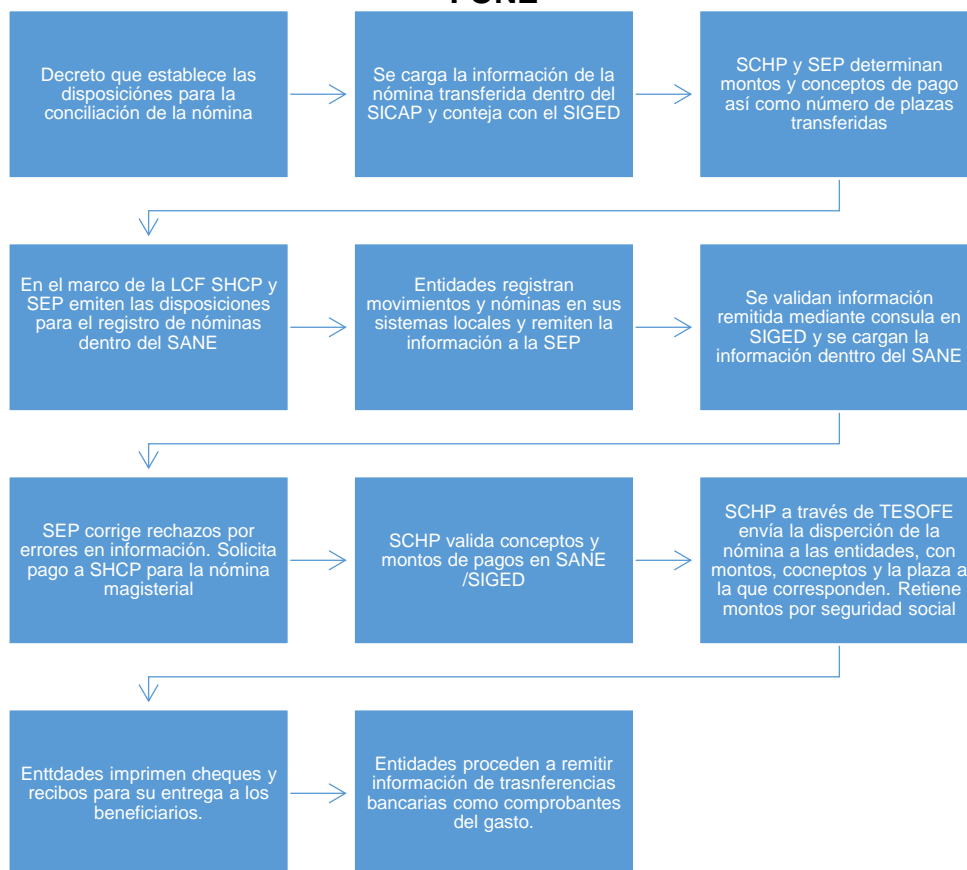


personales con cargo al FAEB que se venía realizando pero sin considerar la aplicación de la fórmula de 2009, para esto se tomaron los registros de la SHCP en lo referente a este concepto; en segundo lugar tenemos que los estados deben proporcionar la información correspondiente a la nómina magisterial que se pagará con cargo al FONE, misma información será cargada en el SICAP y el costeo resultante de esta información deberá coincidir con el determinado por SHCP en la primer etapa; para finalizar, tendremos que los conceptos y montos de pagos que realizaban los estados y que ahora se realizará con cargo al FONE, deben corresponder sólo al capítulo 1000 del clasificador por objeto del gasto, por lo que tendrán que ser identificados dentro del catálogo de conceptos de pago de servicios personales, una vez hecho esto se procederá al registro de estos conceptos con su debido monto dentro del SICAP. De estas tres etapas se genera el SICAP y a su vez el SANE dando como resultado el monto total de pagos que se realizarán con cargo al FONE y en apego de la normativa que lo rige. La validación de la información cargada dentro del SANE y el SICAP se da con el SIGED ya que éste es paralelo a los primeros mencionados.

El proceso ya descrito únicamente es referente para el pago de servicios personales con cargo al FONE siendo no sólo una novedad en la dinámica del fondo sino también debemos ver que con ello se da un paso importante para atacar uno de los problemas con los que más lidió la federación, el pago a comisionados con cargo al FAEB, recordemos que no se contaba con información confiable de los comisionados al sindicato, siendo un importante espacio de opacidad pues cada estado manejaba formas diferentes cuando las reportaban, además de no contar con alguna forma de validación para tal información, ahora, con estos sistemas, se homologan las formas, se crea una base nacional para el uso de la autoridad y ambos sistemas son paralelos. Retomando el monto presentado en la sección 2.2, referente al pago a comisionados detectado por la ASF en la auditoría al ejercicio fiscal 2011, éste asciende a cerca de 1,500 millones de pesos, sin embargo, para la fiscalización de la cuenta pública de 2016 este mismo monto se ubica en 185

millones de pesos<sup>16</sup> misa reducción que es correlacionada, por el órgano fiscalizador, con la implementación del FONE.

**Figura 3.1. Procedimiento para el pago de servicios personales con cargo al FONE**



Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en la LCF Última reforma en DOF 2013, y marco de referencia de la ASF sobre el FONE 2016.

Con todo lo anterior podemos ver que se da un paso importante no sólo en la reorganización del sector educativo al involucrar diversos actores en la creación de una radiografía fiable de la nómina magisterial, también en los candados para el adecuado ejercicio de los recursos, pero esto no se queda ahí, también se abate la llamada doble negociación, el vicio más representativo de la desconcentración del sector, al transferir la administración del fondo al gobierno federal y centralizar la

<sup>16</sup> Marco de referencia del Ramo General 33, FONE; Auditoría Superior de la Federación; febrero 2018.

nómina magisterial pues ya se vio, en el proceso para el pago de servicios personales, la limitada injerencia de las entidades. Al igual se ponen candados en la creación de plazas, promoción y aumentos salariales, al sujetarlos a las evaluaciones magisteriales desde las reformas constitucionales hasta las reformas dentro de la LCF, la creación de Ley General del Servicio Profesional Docente, en este sentido la propia LCF, en su artículo 27, contempla una sola negociación salarial, supeditada a lo ya mencionado y a los techos presupuestales establecidos en el PEF, misma negociación que deberá contar con la participación de los gobiernos locales, el magisterio y el gobierno federal. Esta situación contrasta con la vivida durante todo el periodo de vida del FAEB, donde se negociaba por separado con gobierno estatales y el federal, debiendo sujetarse los estados a lo acordado con éstos últimos.

Si bien es cierto que el FONE es administrado por el gobierno federal y sus pagos se hacen sólo una vez que SHCP y SEP han dado el visto bueno y el gobierno federal retiene y entera los montos correspondientes a seguridad social e impuestos, los estados no pierden la figura de patrón sustituto según lo mencionado en la misma norma, la plantilla transferida continúa considerándose empleados a cargo de las entidades federativas, esto es así a pesar de que los estados reciben la dispersión de la nómina lista para ser transferida a los docentes, sin tener mayor injerencia que la de entes pagadores, con esta reforma y el FONE se acota aún más la participación de las entidades federativas.

Con todo lo expuesto hasta aquí sobre las modificaciones en la norma, considero necesario hacer una pequeña pausa en este punto con la finalidad de hacer énfasis sobre la línea planteada en capítulos previos tema central en este trabajo, por lo que se debe mencionar una vez más que los estados no contaban con herramientas adecuadas para ejercer funciones fuera de las de un patrón sustituto, incluso previo a las modificaciones expuesta hasta aquí, quedando supeditados al poder fáctico de las secciones sindicales, además de ello, debemos mencionar que las funciones realizadas como la retención y el entero de montos por conceptos de contribuciones e impuestos se realizaba con cierta opacidad según lo auditado por la ASF, ello en

afección del trabajador. Debemos reiterar que, aun cuando el FAEB ya se encontraba etiquetado, nunca se precisó los conceptos financiables con el fondo pues sólo se nos remitía a una LGE muy ambigua al respecto. Mientras que el acuerdo 482 nos hacía énfasis en las restricciones de pagos a los comisionados con cargo al fondo, por lo que quedaba la administración del fondo a las entidades, lo que se tradujo en pagos en exceso sin lógica clara, aumentos desmedidos de prestaciones, etc., pero como ya se dijo, esto era más controlado en las negociaciones sindicales que por una visión estratégica de las autoridades educativas. Estos son los elementos que ocasionaron los vicios en el sector, una autoridad educativa ya amarrada y hasta cierto punto confundida por una norma poco clara que no lo dotaba de herramientas para la adecuada administración de la nómina y los pagos de la misma. Incluso podemos ver la transferencia de los servicios de educación como un regalo envenenado para las haciendas estatales que intoxicó sus finanzas con pasivos difíciles de pagar, no olvidemos que incluso al cierre del ejercicio fiscal se volvió práctica común el solicitar adelantos de calendario para atenderlos, con el fin de mitigar los efectos de ese veneno, pero sólo se volvía una bola de nieve más grande. De aquí que el gobierno federal optó por volver a centralizar la nómina federalizada, los pagos por concepto de servicios personales con lo que se devuelve la administración a éste mismo, y la adhesión a una sola negociación salarial con la firma de un convenio con participación del dirigente nacional sindical y con los gobernadores, para que los acuerdos emanados de la negociación nacional se apliquen en automático en las entidades, sin tener que pasar por una negociación estatal con las secciones del sindicato. Claro que todo esto es a costa del federalismo en la educación.

Una vez hecha la pausa anterior, para el adecuado entendimiento del fondo, es necesario desarrollar una parte importante de la norma sobre el mismo, la determinación del monto y su distribución. Para ello se debe acotar que el FONE se compone por 4 subfondos, siendo el más importante el enfocado al financiamiento de servicios personales, administrado por la SChP en coordinación con la SEP, este subfondo se sirve del SANE y el SIGED para la determinación de su monto,

mecanismo explicado en párrafos previos por lo que no se abundará más al respecto.

Ahora abordaremos el subfondo enfocado al gasto corriente, aquí debemos retomar lo mencionado en la sección 1.3, en lo referente a las plazas subsidiadas que nunca fueron reconocidas por el gobierno federal como plazas transferidas, éstas fueron financiadas con cargo al FAEB pero manejadas como plazas subsidiadas, de hecho, como ya se mencionó también, las contribuciones al seguro social de tales plazas corrían a cargo de las entidades federativas, el FAEB sólo financiaba lo referente a servicios personales. El subfondo de otro de gasto corriente es utilizado para el pago de estas plazas manejadas como subsidiadas, pero sólo el pago de servicios personales. Tal subfondo fue recibido únicamente por 23 entidades desde el primer ejercicio fiscal del FONE en el PEF para 2015 como se muestra en el cuadro 3.1.

**Cuadro 3.1. Entidades que recibieron el subfondo “Otros gastos corrientes” del FONE para 2015.**

#	Entidad	Otro gasto corriente (Pesos)
1	Aguascalientes	163,948,692
2	Coahuila	6,486,282
3	Colima	42,498,614
4	Chiapas	931,335,776
5	Chihuahua	161,387,301
6	Durango	422,273,480
7	Guanajuato	1,029,828,327
8	Guerrero	697,606,251
9	Jalisco	258,802,136
10	México	699,152,256
11	Michoacán	796,581,026
12	Nayarit	219,515,704
13	Puebla	874,448,207
14	Querétaro	23,733,771
15	San Luis Potosí	764,034,522
16	Sinaloa	116,409,429
17	Sonora	463,434,857
18	Tabasco	537,357,443
19	Tamaulipas	43,849,661
20	Tlaxcala	96,871,276
21	Veracruz	1,604,938,239

22	Yucatán	199,123,731
23	Zacatecas	595,990,421

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del PEF 2015

Se utilizaron datos del CEMABE, además de la información proporcionada por las entidades federativas en lo correspondiente al financiamiento con recursos del FAEB, esto para determinar su monto en 2015. Dentro de la LCF no cuenta con una puntualización clara que defina los rubros para su ejercicio, pero su ejercicio en tales plazas se puede ver en los reportes de las entidades federativas sobre el destino del gasto, además del PEF, como ya se mencionó.

El siguiente subfondo del que se compone el FONE es el referente a Gasto de operación, el cual tiene como objetivo financiar las erogaciones correspondientes a los capítulos 2000 y 3000 del clasificador por objeto del gasto, entiéndase, materiales, suministros y servicios generales, respectivamente; ello en apego de las atribuciones transferidas a las entidades federativas según los artículos 13 y 16 de la LGE. Dichas atribuciones son definidas, dentro de los lineamientos para el ejercicio de este subfondo como *... "las acciones asociadas con la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de Educación Básica, incluyendo la indígena, y la Formación, Actualización, Capacitación y Superación profesional para los maestros de educación básica, y en su caso, al pago de contribuciones locales de las Plazas Conciliadas"...*<sup>17</sup> resumiendo lo anterior cubrir el costo generado de la administración de los servicios de educación, así como la capacitación y actualización de la plantilla magisterial transferida.

Para la determinación del monto total de este subfondo se toma como base el histórico asignado a nivel nacional para el mismo rubro durante el ejercicio fiscal 2013 pero se actualiza en cada ejercicio fiscal mediante el deflactor del PIB tomando los datos reportados por el INEGI. Lo anterior se puede ver en el artículo 27-IV de la LCF mismo que nos establece una fórmula para la distribución del subfondo en

<sup>17</sup> Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; SEP-SHCP; oficios Nos. 801.1.-043 y OM/0938/2014; Ciudad de México 2014.

cada entidad federativa. Esta fórmula toma como base el monto asignado a la entidad federativa durante el ejercicio fiscal 2013 garantizado de esta forma que por lo menos reciba tal cantidad; también se incluye la diferencia resultante del monto para este rubro en el ejercicio fiscal corriente y el monto nacional en el ejercicio fiscal 2013, a ello se le añade la participación que la entidad federativa tiene en la matrícula potencial nacional de educación básica, entiéndase, los niños en la edad

**Figura 3.2. Fórmula para la distribución del subfondo Gasto de Operación del FONE.**

$$\begin{array}{c}
 \text{Gasto de operación para la entidad en 2013} \\
 \text{Participación de la entidad en la matrícula potencial nacional} \\
 GO_i = \overbrace{GO_{i,2013}} + \underbrace{((GO_t - GO_{2013})MP_i)} \\
 \text{Gasto operativo en FONE durante el año corriente y durante el ejercicio 2013}
 \end{array}$$

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en la LCF Última reforma en DOF 2013

para cursar la educación básica que tiene la entidad federativa con respeto a los niños dentro del mismo rango pero a nivel nacional. Esto lo podemos resumir diciendo que la fórmula de distribución del subfondo de gasto operativo toma como base el monto presupuestado en 2013 y se basa en criterios poblacionales con la finalidad de determinar los aumentos sobre el monto de la entidad federativa que recibirá los recursos. Tal fórmula la podemos ver dentro de la figura 3.2.

Por último, dentro de la composición del FONE, podemos encontrar el subfondo de compensación establecido dentro del artículo cuarto transitorio de la LCF. Este fondo lo reciben únicamente las entidades que resultaron afectadas con la nueva distribución del FONE, entiéndase como aquellas entidades que recibieron menos recursos, comparando lo que venían recibiendo del FAEB a partir de la conciliación de la nómina para la implementación del fondo, se compensará tal diferencia y el monto se actualizará año con año conforme a la inflación. Las entidades que reciben recursos por este subfondo son: Baja California, Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Puebla, Sonora y Yucatán. Estas entidades también fueron conocidas como

los estados ganadores con el cambio de fórmula del FAEB en 2007, véase cuadro 2.3 de capítulo segundo de esta tesis.

De esta forma se encuentra conformado el FONE, como lo muestra el cuadro 3.2, por cuatro subfondos, sólo uno de ellos, el correspondiente al pago de servicios personales, es administrado por el gobierno federal mediante la SHCP en coordinación de la SEP, los tres restantes, son transferidos por la TESOFE a las entidades federativas a sus debidas cuentas específicas, administrados y ejercidos por éstas mismas. Pero, como ya vimos, sólo el subfondo de para el pago de servicios personales y el correspondiente al gasto de operación son recibidos por las 31 entidades federativas, mientras que el fondo de gasto corriente y de operación son recibidos por 23 y 7 entidades, respectivamente, el motivo de ello ya quedó explicado en párrafos previos.

**Cuadro 3.2. Estructura del FONE por subfondo.**

Servicios Personales	Gasto de Operación	Gasto Corriente	Fondo de compensación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrado por el gobierno federal.</li> <li>• Sostiene la nómina transferida en lo referente al capítulo 1000.</li> <li>• Se determina tomando los registros del SANE y el SIGED.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrado por las entidades.</li> <li>• Sostiene los costos de la capacitación y actualización de los docentes.</li> <li>• Se determina mediante la fórmula establecida dentro de la LCF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrado por las entidades</li> <li>• Sostiene las plazas subsidiadas no reconocidas como transferidas.</li> <li>• Se determina a partir del histórico según los registros de SHCP. Lo reciben 23 entidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrado por las entidades</li> <li>• Su uso no se encuentra definido en la norma.</li> <li>• Lo reciben 7 entidades, aquellas que reciben menos recursos por concepto de FONE comparados con los recibidos mediante el FAEB.</li> </ul>

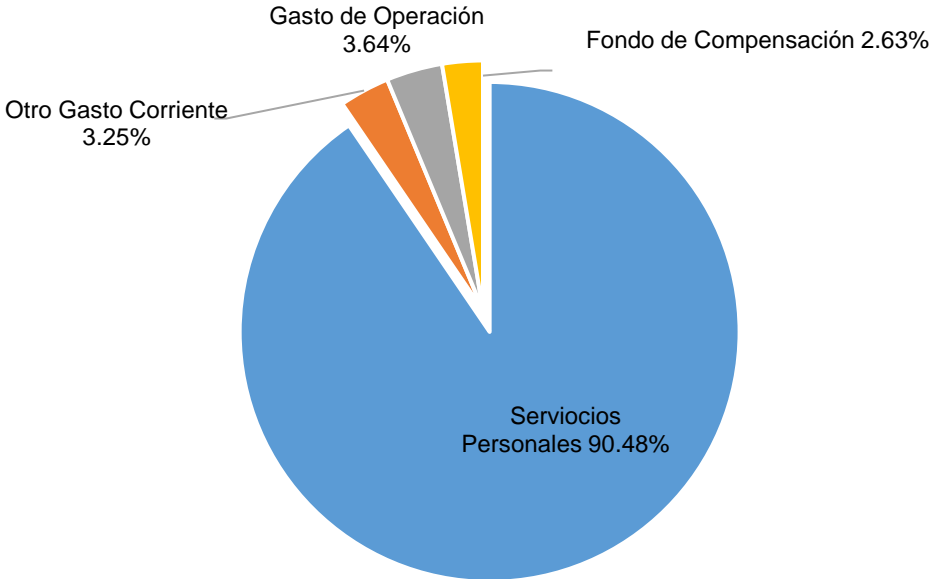
Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en la LCF Última reforma en DOF 2013

A pesar de que tres subfondos son administrados por las entidades federativas, y sólo uno por el gobierno federal, el peso que estos tienen no es comparable, ni en conjunto, con el peso que tiene el subfondo administrado por el gobierno federal



como se observa dentro de la gráfica 3.1 la cual muestra el porcentaje de recursos que concentra cada subfondo con respecto al total del FONE. En esta gráfica podemos ver que lo presupuestado para el ejercicio fiscal 2015, entre los tres subfondos que administran las entidades federativas, no alcanzan a ser ni el 10% del total del FONE, mientras que el subfondo para financiar los servicios personales y sostener la nómina transferida representó el 90.48% dentro del FONE. El siguiente más representativo fue el de gastos de operación con 3.64%, seguido por el de otro gasto corriente, con 3.25%; y, por último, tenemos el fondo de compensación con 2.36% de los recursos totales del FONE. Con lo que tenemos menos del 10% de recursos totales administrados por las entidades federativas y menos del 3% destinado a compensar a las entidades que recibieron menos recursos a partir de la implementación de FONE.

**Gráfica 3.1. Estructura en porcentaje del FONE por subfondo para el ejercicio fiscal 2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del PEF 2015.

En este punto considero necesario retomar la idea con la que se inició este capítulo, misma que fue de especial importancia para las entidades durante la reunión de la CONAGO y es la necesidad en la creación de un esquema compensatorio para las entidades que resultaron afectadas por los pasivos generados por el FAEB. Es difícil plantear esta idea con sólo 2.63% de los recursos destinados a compensar las

entidades, pero no se debe perder de vista el objetivo de este subfondo, el cual es compensar únicamente a aquellas entidades que resultaron afectadas con la implementación del FONE, no a crear un esquema compensatorio para las entidades más afectadas en sus haciendas por la implementación del FAEB. Vamos más allá con este punto, ya que incluso el subfondo de gasto corriente, el que fue destinado al sostenimiento de las plazas subsidiadas, no financia el total de éstas, ni las prestaciones que le corresponden, tema pendiente desde 1998 y con el que se deja a las entidades incluso con la implementación del FONE. Considero necesario exponer estos dos argumentos en este punto, el correspondiente a que no se crea un sistema compensatorio y no se atiende la totalidad de plazas federalizadas, ya que en la siguiente sección se tratará del comportamiento del FONE y por ello es necesario llegar a un adecuado entendimiento del mismo en esta sección.

Entre las virtudes ya mencionadas del FONE podemos encontrar el final de la doble negociación, al establecer una negociación única con participación de los 2 órdenes de gobierno y el sindicato magisterial, ello a través de la norma y la suscripción de convenios con los gobernadores. Se ordenó la creación de plazas y se sujetó a una norma y evaluación que justifiquen los aumentos salariales, con lo que tenemos el ordenamiento en el ejercicio del gasto además que se terminan las bolas de nieve para las entidades, aquellas donde se pedían adelantos de calendario para hacer frente a las obligaciones contraídas en las negociaciones sindicales, con lo que se quita cierto peso a las haciendas de las entidades federativas. También tenemos la creación e implementación de sistemas de información que nos brindan mayor transparencia para el ejercicio de los recursos, con ello se facilita la rendición de cuentas.

Pero, si bien son ciertas las virtudes anteriores, incluso señaladas por la ASF en su primera fiscalización del fondo, debemos volver a los temas pendientes del FONE, no sólo son los ya mencionados. Primero, tenemos que las diferencias resultantes de la conciliación de la nómina transferida, por la cual se crea el subfondo compensatorio, no son del todo explicadas por la autoridad responsable de ello,

dígase SHCP-SEP, la misma conciliación se realizó con la información proporcionada por las entidades federativas, pero recordemos que un problema importante mencionado por el máximo órgano fiscalizador era la falta de confianza en la información proporcionada por las entidades, ello con mayor énfasis sobre el pago a comisionados, ya se mencionó que tal problemática no se termina con el FONE, se merma, pero no desaparece. Bien se puede argumentar que también se contó con la información emanada del CEMABE para la creación de los sistemas de información, pero, se tiene que considerar que los resultados de tal censo nunca fueron completos puesto que varios docentes en diversas entidades se negaron a participar en ellos, esto debido al repudio por la reforma educativa que presentaba las secciones disidentes concentradas en la CNTE, esto incluso ante la amenaza del entonces secretario de educación, de que aquellos maestros que no participaran en dicho censo no serían pagados, tal amenaza no se cumplió, no hubo retención de pagos. Es por lo anterior que la información con la que se contó en un primer momento no se puede considerar como confiable al 100%.

Además de esto, tenemos también el tema persistente durante toda la vida del FAEB, no se incluye un criterio que defina y mida la calidad en la educación, se mencionó al inicio de este capítulo que la autoridad encargada de ello fue el INEE, pero esto nunca sucedió, como ya vimos, la determinación del fondo sigue siendo inercial, sin crear mecanismos para un ejercicio del gasto con una visión estratégica mientras que la distribución del mismo se basa aún en criterios poblacionales, la matrícula potencial que poseen los estados siendo el grueso del fondo está destinado al pago de servicios personales sin que se crearan incentivos para el uso del fondo en temas de mejora en la calidad en la educación, ni si quiera para el adecuado ejercicio de los recursos administrados por las entidades, en algunos, como el fondo de compensación, la norma no es clara para su manejo, por lo que dichos recursos aún pueden estar financiando actividades distintas a la finalidad del fondo al quedar puestos a discreción de los estados. En esta misma línea, tampoco se crearon esquemas o herramientas de sanción para aquellas autoridades que no ejerzan los recursos como precisa la norma, ahora que se cuenta con una mejor calidad en la información, se suele decir, no se les dio dientes a las entidades

fiscalizadoras o a las autoridades educativas para sancionar los malos manejos del fondo, de tal forma que eventualmente las malas prácticas regresan.

Por último, tenemos que esta es una clara muestra de centralización del sector, se agrade al federalismo al pasar la administración de la nómina al gobierno federal, pero no sólo eso, se diluyen las responsabilidades reales de las autoridades estatales y se confunden entre las correspondientes a las autoridades federales. Esto puede ser un principio de desorganización del sector a largo plazo al no precisar la incidencia de unos y otros.

Y ¿Qué sucedió con la nómina de los subsistemas federales? Ese tema también fue un problema recurrente durante la vida de FAEB, como vimos, fue quien decantó la balanza con la fórmula de 2008. Pues este sistema fue absorbido por el gobierno local al garantizar los pagos de esta nómina, y sus plazas fueron registradas como plazas locales administrativas. Sólo esperemos que no suceda lo mismo que les sucedió a las ahora plazas conocidas como subsidiadas, pues, recordemos que las mismas fueron pagadas hasta 1998 en su totalidad por el gobierno federal, posteriormente, con la creación del ramo 33 y el FAEB, parte de la carga se les transfiere a las entidades, con lo que tienes que aportar lo correspondiente a prestaciones e impuestos de sus ingresos propios.

Una vez expuesto lo anterior, y con un mejor entendimiento del FONE, pasemos a analizarlo en las entidades.

### **3.2. Comportamiento del FONE en los estados de 2015 a 2017.**

Uno de los principales argumentos para la recentralización de la nómina y la reorganización de ésta, por parte del congreso de la unión, fue la promesa de generar ahorros mediante el FONE ya que éste se administraría, en su mayoría, por parte del gobierno federal, eliminando aquellos conceptos y pagos en exceso no apegados a la ley. Este fue el argumento esgrimido por el entonces presidente del Senado, Miguel Barbosa, en el marco del pacto por México, incluso Diputados de la bancada de Nueva Alianza informaron ahorros por 30,000 millones de pesos, sin

embargo, con la entrada en vigor del FONE, para el ejercicio fiscal 2015, el presupuesto regularizable, mismo que es la primera etapa para la conciliación de nóminas entre gobiernos estatales y el gobierno federal; este asigna un monto por 343,117.22 millones de pesos a nivel nacional para el FONE. Retomando el último monto ejercido con cargo al FAEB en 2014 tenemos un incremento por 36,180.71 millones de pesos, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual de 11.79% con respecto al ejercicio fiscal 2014. Esta tasa contrasta con las tasas de crecimiento que se venían manejando durante el periodo de vida del FAEB con fórmula, tan sólo para 2014 se tiene una tasa de crecimiento del FAEB de 5.53% que representa el monto de 16,079.16 millones de pesos.

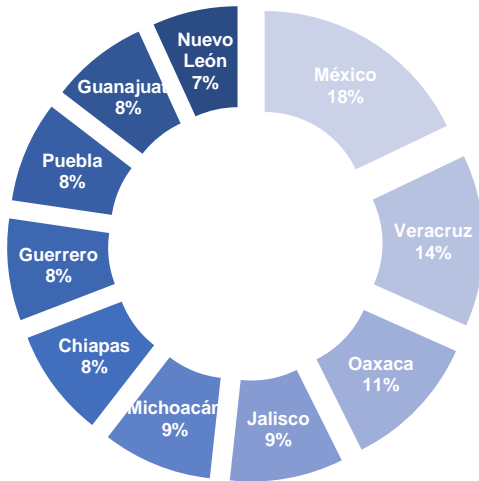
Las etapas mencionadas para la conciliación de la nómina señalan que se han revisado los conceptos y montos de pagos, pero incluso con ello se tuvieron incrementos en el presupuesto destinado para el sostenimiento del sistema federalizado de educación, contrario a lo que se esperaba por parte del congreso de la unión, sin embargo, esto se puede comprender a partir de los argumentos presentados dentro la sección anterior, el fondo es asignado una vez más de forma inercial, sin tener una visión estratégica en la determinación de su monto. El subfondo que cuenta con una fórmula de distribución considera criterios poblacionales, cuestión similar a la desafortunada fórmula del FAEB. También tenemos que el grueso del FONE, el 90%, es gasto inercial al ser asignado a servicios personales, pagos que se hacen sólo en apego a lo informado dentro del SANE, pero recordemos que la información utilizada para su creación proviene de los estados y según se ha expuesto en este trabajo, el órgano máximo de fiscalización, la ASF, concluye que la información generada por los estados no era confiable o incluso no era completa, aunado a lo anterior recordemos que los censos realizados por el INEGI para conocer el número de docentes, también fueron incompletos, debido a que no todos los docentes participaron en ellos por las aversiones de las secciones sindicales hacia la reforma educativa, estos censos dieron pautas para la creación del SIGED y a su vez éste sirvió para la creación del SANE, con lo que ya tenemos una idea sobre el círculo de los vicios en la

información en el funcionamiento del FONE. Todo esto es referente al carácter general del FONE, pero también se debe analizar en sus componentes.

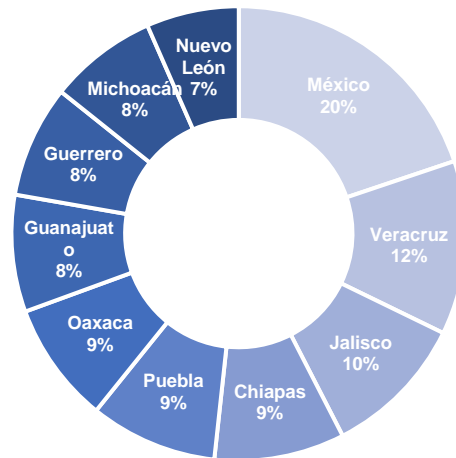
En lo referente a la distribución del FONE a nivel nacional, se puede decir que, no se modifica de manera significativa con respecto a la distribución que se tenía con el FAEB, pues aún son los mismos 10 estados en 2015 los que concentran más del 50% de los recursos transferido mediante el FONE, siendo el Estado de México y Veracruz, tanto en 2014 como en 2015, los que concentran más recursos para el sostenimiento del sistema transferido de educación. Un cambio que notamos con el FONE, en este mismo marco de ideas, es el caso de Oaxaca, pues de estar en sexta posición con el FAEB, pasó al tercer estado que más recibe recursos para sostener los servicios transferidos de educación mediante el ramo 33. Ello puede verse en la gráfica 3.2, misma que muestra la distribución del FONE y del FAEB para 2015 y 2014, respectivamente, en porcentajes de la participación de diez estados. Basta con retomar el argumento de párrafos previos para explicar las mismas gráficas, el monto del FONE también se maneja bajo una lógica inercial para la determinación de su monto, y añadir que, la federación asume los compromisos generados por negociaciones salariales en años previos, mismos compromisos que eran responsabilidad de los estados, por esto se puede explicar el caso de Oaxaca, ya que ahora el FONE financia los pasivos que Oaxaca financiaba mediante los anticipos de calendario emanados de las negociaciones salariales.

**Gráfica 3.2. Distribución del FAEB para 2014 y del FONE 2015 por estados en porcentaje.**

Estados que concentran más del 50% del FONE 2015



Estados que concentran más del 50% del FAEB 2014



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del portal de SHCP "*Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*" :O  
nacionales que superan a las del FAEB, también, observamos que no se modifica la distribución del fondo de manera significativa entre los estados, con lo que podemos descartar los puntos de acuerdo presentados por la CONAGO donde se marca la necesidad de cerrar las brechas de financiamiento y disparidad en la asignación de recursos en las diferentes zonas del país, si bien se atacan los pasivos insostenibles para las haciendas estatales, no se crean esquemas compensatorios de carácter temporal para atacar dichas brechas acrecentadas por los vicios del FAEB, en este sentido, el FONE es insuficiente, no sólo para la problemática generada por la falsa descentralización, también, para el sistema de educación mismo al manejarse bajo una lógica meramente inercial y tomando en cuenta criterios puramente poblacionales que no muestran una radiografía apropiada de la realidad para la asignación estratégica del gasto, sin embargo, se requiere mirar el FONE en sus diferentes componentes y explicar su comportamiento para sostener las aseveraciones anteriores, para ello empezamos por su componente más representativo, el subfondo para financiar los conceptos por servicios personales

Ya se describió el subfondo destinado para pagar los conceptos de servicios personales, mismo que es administrado por el gobierno federal mediante la SHCP y la SEP en conjunto, para ello se sirven de sistemas de información como el SIGED y el SANE, con la finalidad de validar montos, plazas y conceptos de pagos, entre otros, buscando dar certeza a la información y con ello eliminando la discrecionalidad y la opacidad en el ejercicio del gasto al garantizar que el recurso se ejerza únicamente dentro de lo previsto en la ley. Este subfondo, para el ejercicio 2015, representó poco más del 90% del FONE a nivel nacional y fue transferido por los 31 estados de la república.

A primera vista este subfondo debería concentrarse dentro de los estados que cuentan con una mayor nómina docente financiados según lo descrito en la norma, además, partiendo que se pretendía establecer un tabulador único para sueldos y salarios, así como prestaciones, con la reorganización de la nómina, existirían diferencias compensatorias para los docentes en función de la zona de la república en la que se encontrasen, pero ellas serían con la finalidad de homologar sueldos y prestaciones en función de la zona económica. Con ello en mente y utilizando los datos obtenidos de las series estadísticas del portal de la SEP y los datos del PEF para 2015, podemos ver que no se cumple del todo lo anterior, entendiéndose, utilizando el número de maestros transferidos más el número de maestros estatales, pues ya se dijo que éstos últimos fueron asimilados para ser pagados por la federación pero manteniendo su etiqueta de maestros estatales, no se puede observar la misma tendencia entre asignación de recursos para el pago de servicios personales mediante el FONE con respecto al total de maestros financiados que las entidades tienen en la generalidad de los casos. Veamos para 2015 el caso más representativo, Oaxaca contando con cerca de 50 mil maestros, su monto asignado asciende por arriba de los 17,000 mdp, mientras que Jalisco, con más de 60 mil docentes cuenta con un monto asignado menor, apenas superior a los 16,000 mdp, teniendo entre ambos estados una diferencia, en el monto asignado para el pago de servicios personales, cercana a los mil millones de pesos, para dimensionar esta cifra, 1,200 mdp representan el 20% del monto observado a nivel nacional por la ASF para la cuenta pública 2015, bajo dicho contexto, bien podemos decir que la



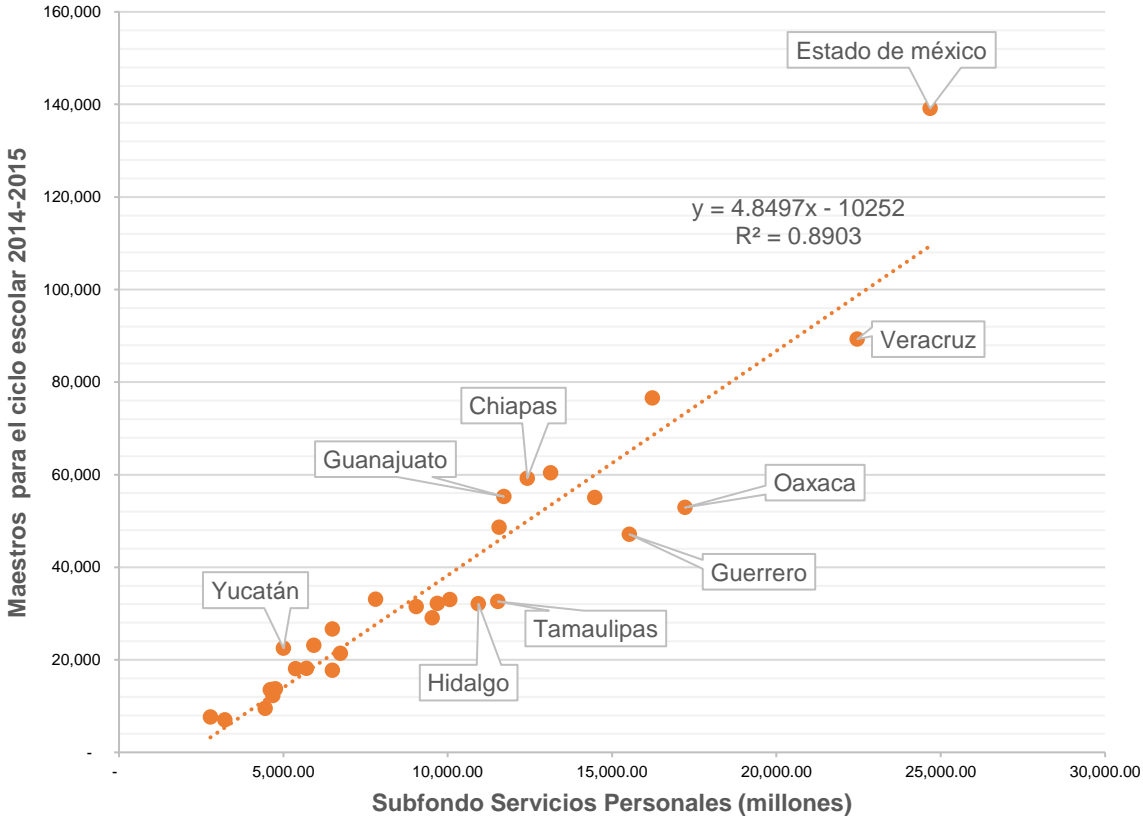
diferencia en la asignación de recursos es significativa, sin dejar pasar la diferencia de docentes entre cada entidad, más de 15 mil docentes a favor de Jalisco, sin embargo, esta entidad recibe menos recursos que Oaxaca para el pago de sus maestros, hablese estatales o federalizados, ya que dentro de este análisis se toman ambos al ser financiados mediante el FONE. Tenemos que esta diferencia, en lo referente a recursos del subfondo para el pago de servicios personales, se acrecienta, si nos fijamos en el caso de Chiapas, hasta un monto de 4,795 mdp, diferencia a favor de Oaxaca, esto a pesar de que Chiapas cuenta con cerca de 2 mil maestros más que Oaxaca. A pesar de esto, Chiapas se encuentra más cerca, en lo referente a asignación de recursos para el pago de servicios personales, a una entidad que tiene casi 25 mil maestros menos que ésta, siendo el caso de Hidalgo con 25,906 docentes, mientras Chiapas cuenta con 50,600, pero guardan una diferencia en recursos por 1,486 mdp, diferencia mucho menor que con respecto a Oaxaca, aun cuando la diferencia en docentes es, por mucho, superior.

Es cierto que se puede argumentar que Oaxaca es un caso especial, pero este no es el único caso que contraviene la relación entre número de docentes y asignación de recursos. Tomemos una diferencia menor en lo referente a asignación de recursos para el pago de servicios personales, por ejemplo, por poco más de 180 mdp, tal diferencia la podemos encontrar entre Tamaulipas y Guanajuato, con montos asignados por 11,528 mdp y 11,708 mdp, respectivamente, si bien la diferencia en montos asignados no es demasiado amplia como la vista en el ejemplo anterior, la diferencia entre maestros si lo es pues ésta asciende a casi 19 mil maestros a favor de Guanajuato, este con más de 45 mil, mientras que Tamaulipas con cerca de 26 mil maestros, en este ejemplo tenemos amplias diferencias en maestros pero no así en la asignación de recursos para el pago de servicios personales, ello difiere por completo del caso de Oaxaca, con diferencias menores en maestros pero amplias en la asignación de recursos. Si bajamos un escalón más, retomando las diferencias que guardan Chiapas e Hidalgo, 1,486 mdp de diferencia pero cerca de 25 mil maestros; diferencia similar en monto a la que guarda Yucatán y Morelos, a favor de éste, por un monto de 1,483, pero con una diferencia de 5,547 docentes, diferencias similares en lo referente al monto asignado, pero totalmente

distintas en lo referente a docentes, se debe señalar que en este último caso, aun cuando Yucatán tiene esos 5,547 docentes por arriba de Morelos, es éste quien tiene esos 1,483 mdp de diferencia. En el anterior caso, Morelos recibe mayores recursos que Yucatán aun cuando este tiene un mayor número de maestros, según lo reportado por la SEP, pero, una vez más no se encuentra alguna relación en la distribución si se observa desde la plantilla financiable.

A pesar de los casos antes descritos, al aplicarse la correlación de Pearson, podemos encontrar que se presenta una alta correlación lineal positiva en varios estados, sin embargo, no es de extrañar que en los casos antes mencionados se aprecie mayor dispersión, se puede ver que dichos ejemplos sobresalen de la tendencia, siendo el Estado de México, Guerrero y Oaxaca los que presentan mayor dispersión como lo podemos ver dentro de la gráfica 3.3.

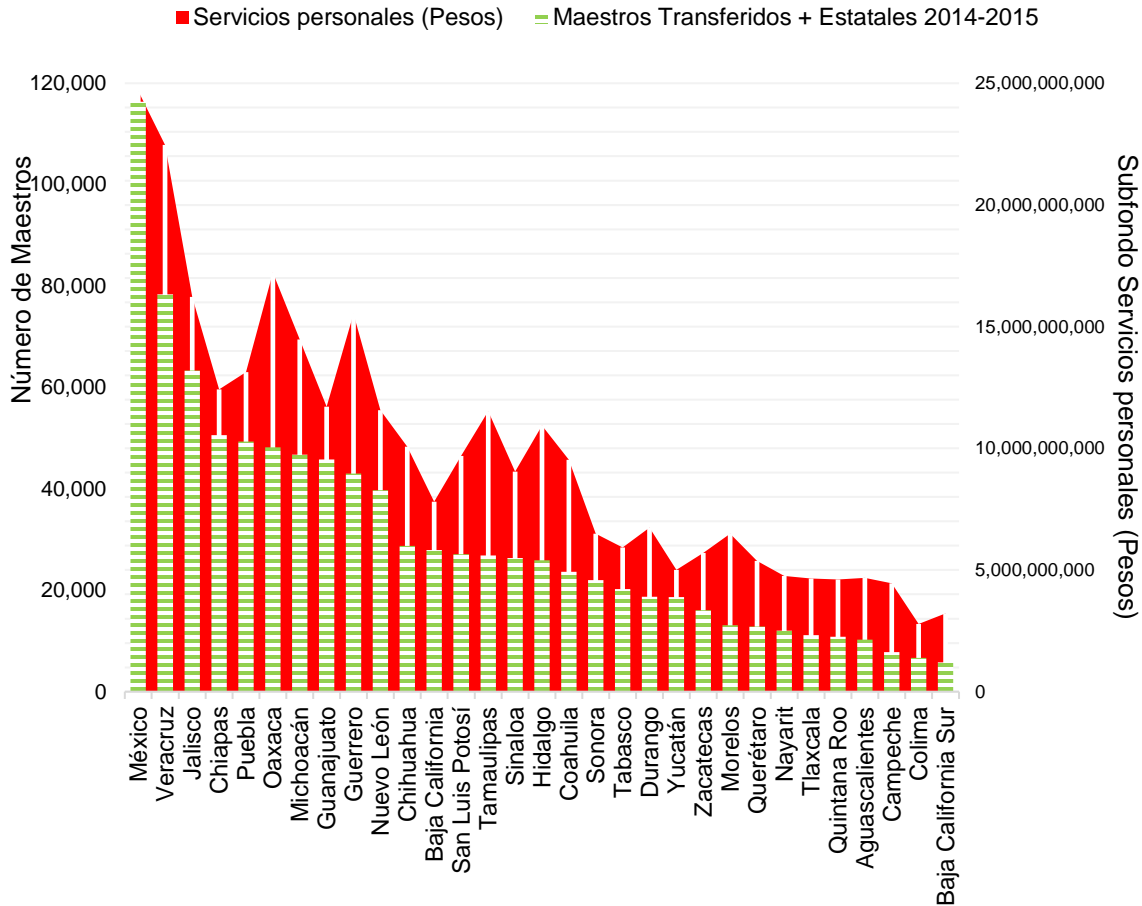
**Gráfica 3.3. Dispersión de recursos del subfondo servicios personales del ejercicio 2015, con el número de maestros del ciclo escolar 2014-2015.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del portal de series históricas de la SEP y PEF 2015

Para continuar ilustrando este caso también se presenta la gráfica 3.4 la cual nos presenta en un orden descendente las entidades con mayor número de maestros financiados por el subfondo de servicios personales del FONE, para el ciclo escolar 2014-2015, este dato es representado por la barra y se encuentra graficado en el eje principal de la izquierda; mientras que el eje secundario de la derecha nos muestra el monto en pesos nominales asignado dentro del subfondo de servicios personales del FONE y representado por el área en color rojo. Esto, con la finalidad de mostrar mejor las diferencias ya expuestas en lo correspondiente a número de maestros y presupuesto asignado del subfondo para el pago de servicios personales, como el ejemplo de Tamaulipas, que tiene tres estados por delante, en lo referente a número de maestros en la entidad, pero recibe más recursos que tales entidades. Toda esta información es por estado para las 31 entidades que recibieron el subfondo de Servicios personales.

**Gráfica 3.4. Número de maestros y monto del subfondo servicios personales en pesos nominales, por entidad federativa para el año 2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del portal de series históricas de la SEP y PEF 2015

Con la gráfica anterior se reitera lo expuesto previamente con respecto al FONE, la distribución de este no sufre una modificación significativa con la que se venía trabajando durante el periodo de vida del FAEB, recordemos que este subfondo concentró el 90% de los recursos totales del FONE para 2015, por lo cual este argumento se puede desprender adecuadamente con estos datos.

La distribución del subfondo para el pago de servicios personales se mantiene para el año 2017, claro ejemplo sigue siendo Oaxaca, entidad que recibe más recursos que Jalisco, Chiapas y Puebla, mismas que tienen más maestros financiados con este subfondo, para tomar ejemplos diferentes a los previos, basta con ver los

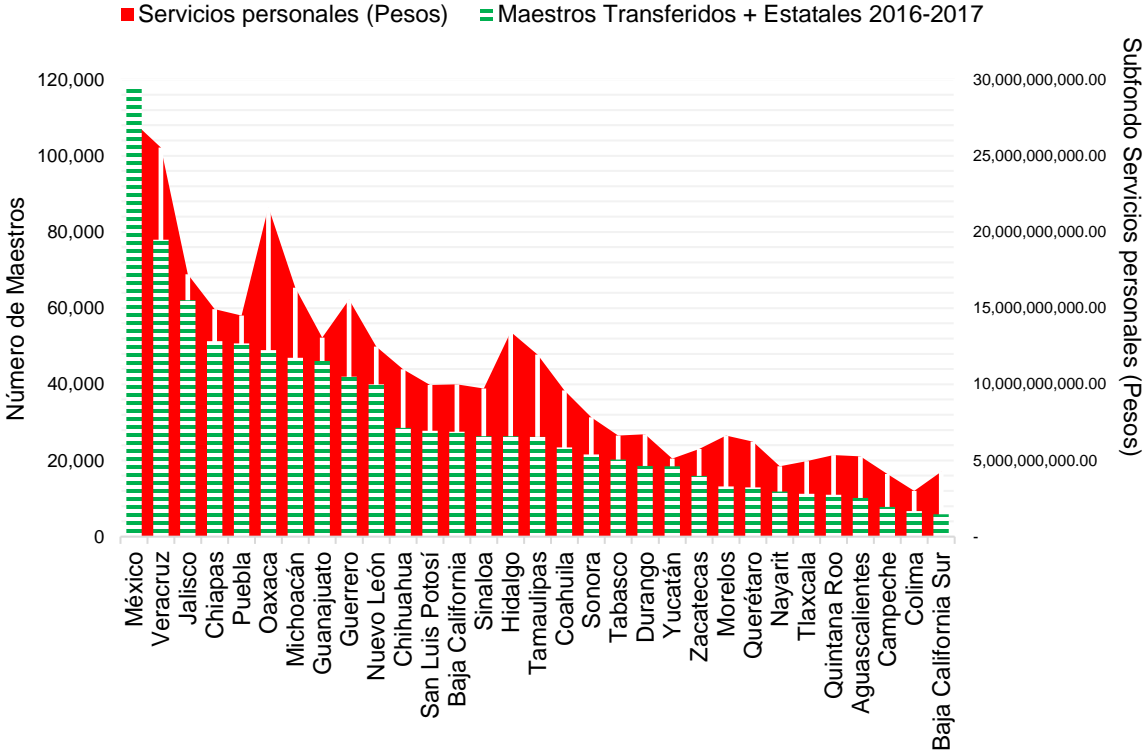
últimos lugares de la gráfica 3.5, misma que nos muestra por orden descendente las entidades que tuvieron más maestros financiados para el ciclo escolar 2019-2017, dentro de su eje principal izquierdo y representado por la figura de la barra verde; mientras que en su eje secundario derecho podemos ver el monto en pesos nominales que cada entidad recibió para el ejercicio fiscal 2015 con cargo al subfondo de servicios personales del FONE; estos lugares corresponden a los estados de Colima y Baja California Sur, entidades que recibieron 2,991 mdp y 4,259 mdp, respectivamente, a pesar de que la diferencia en el número de maestros entre ambas es menor a 800, en cuanto a recursos recibidos podemos ver que es superior a los 1.200 mdp, recordemos que este monto representó para 2015 el 20% de las observaciones a nivel nacional generadas por la ASF para este mismo fondo. En este caso los recursos del subfondo se inclinan a Baja California Sur, siendo equiparable lo que recibe con entidades tales como Nayarit y Tlaxcala, pero cada una tiene el doble de maestros financiados con el subfondo, que los reportados por Baja California Sur dentro de las estadísticas históricas del portal de la SEP.

Para 2017 también tenemos el estado de Hidalgo se coloca por delante de Tamaulipas, tanto en la recepción de recursos del subfondo en cuestión, como en el número de maestros, pero ello no es todo, en la misma gráfica podemos observar que Hidalgo recibe más recursos que, Nuevo León, Chihuahua, San Luis Potosí, Baja California y Sinaloa; cinco entidades con más maestros financiados que el propio Hidalgo, incluso su monto es comparable al recibido por las entidades que ocupan el cuarto y quinto lugar a nivel nacional en lo que a maestros financiados se refiere, siendo Chiapas y Puebla, posicionando a Hidalgo como una de las entidades que más recibe recursos en relación con el número de maestros financiados que posee pues, las ya mencionadas, tienen prácticamente el doble de maestros 51,356 y 50,730, con un financiamiento superior a los 14,000 mdp, mientras que ésta, 26.373 maestros, con un financiamiento superior a los 13,000 mdp.

Ahora que ya abordamos los casos de Chiapas y Puebla podemos mencionar que hay tres entidades que reciben más recursos que éstas, ello, a pesar de que cuentan

con un menor número de maestros durante el mismo ciclo escolar, siendo tales, Oaxaca, Michoacán y Guerrero, el caso de la primera entidad ya se había abordado en lo concerniente al ejercicio 2015, basta mencionar que la diferencia en montos transferidos se acrecienta llegando a los 6,685 mdp. Si nos referimos a Guerrero, se puede mencionar que este tiene una diferencia superior a 8mil maestros menos que Puebla y cerca de 10mil con respecto a Chiapas, aun así, recibe más recursos que cualquiera de estas dos entidades.

**Gráfica 3.5. Número de maestros y monto del subfondo servicios personales en pesos nominales, por entidad federativa para el año 2017**

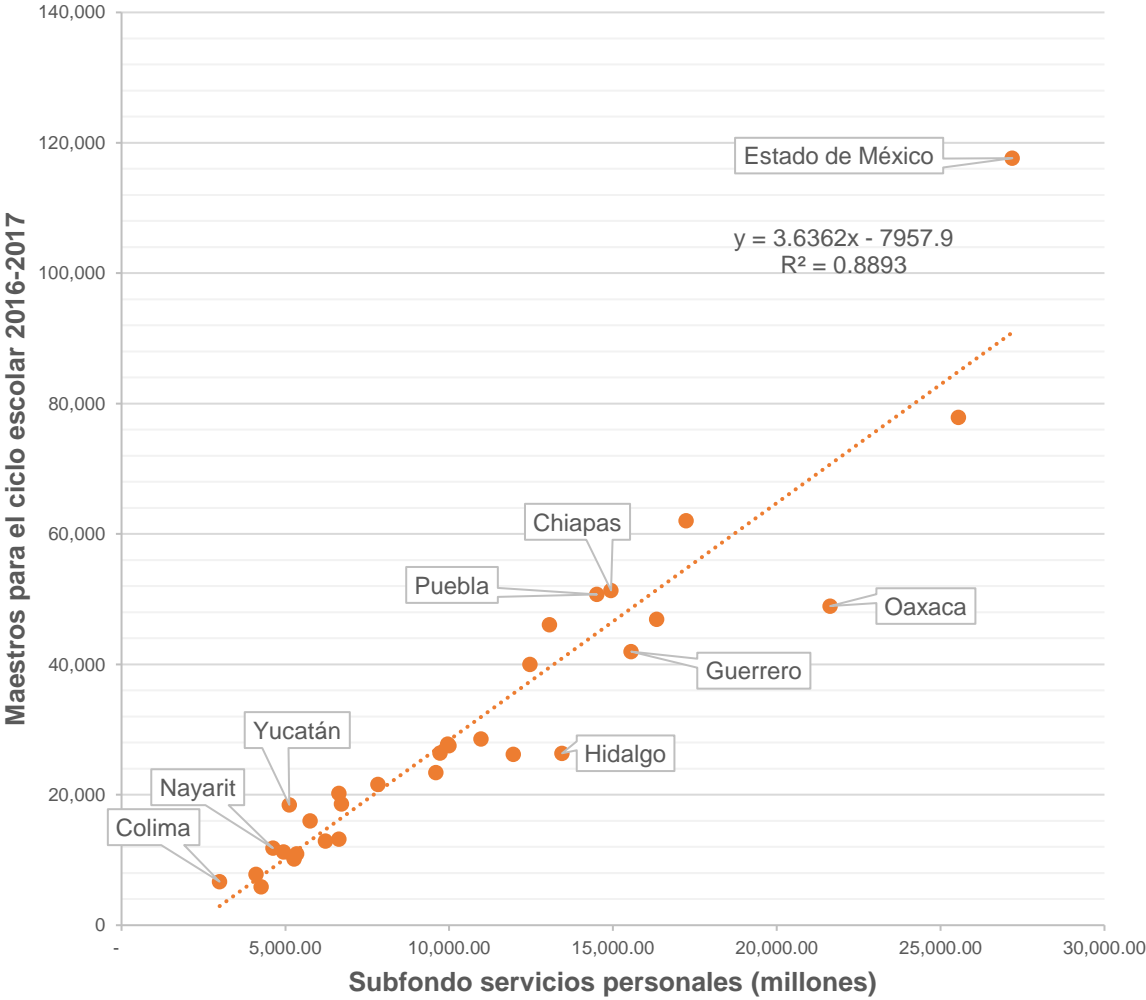


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del portal de series históricas de la SEP y Cuenta Pública 2017

Con los ejemplos anteriores ahora podemos argumentar que este subfondo rompe la correlación en algunas entidades si tomamos lo referente al subfondo de servicios personales y el número de maestros que se reportan en las entidades. Como se vio en el ejemplo de 2015, una vez más para 2017, aplicando el coeficiente de correlación se encuentra una alta correlación lineal positiva, pero los casos ya

descritos se separan de tal tendencia, esto lo podemos ver dentro del gráfico de dispersión de la gráfica 3.5, donde tales estados se encuentran más alejados de la línea de tendencia, una vez más, el Estado de México y Oaxaca son los que presentan mayor dispersión.

**Gráfica 3.5. Dispersión de recursos del subfondo servicios personales para el ejercicio 2017 con el número de maestros del ciclo escolar 2016-2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del portal de series históricas de la SEP y Cuenta Pública 2017

Antes de continuar se deben precisar dos puntos, el primero, bajo el riesgo de ser reiterativo, se han utilizado el número de maestros estatales más el número de maestros transferidos que obran dentro de las series históricas de la SEP, recordemos que también hay maestros autónomos y con plazas de subsidio federal, sin embargo, ni uno ni otros son financiables por el subfondo para el pago de

servicios personales del FONE. El siguiente punto, para el ejemplo de 2015 se utilizó los datos que obran dentro del PEF para el mismo año, mientras que para el comparativo de 2017 se tomó lo reportado por la ASF en el marco de la fiscalización de la cuenta pública 2017, esto se debe a que para 2015, no se halló toda la información necesaria dentro de los informes de fiscalización, por ello se ha remitido a una fuente diferente.

Ahora, continuando con el tema en cuestión podemos decir que los datos expuestos nos muestran una radiografía bastante curiosa, pues como ya se explicó, el subfondo únicamente se encarga de sostener la nómina transferida, así como la nómina estatal asimilada, nos muestran un alto grado de correlación, sin embargo, también observamos varios estados que se alejan de dicha tendencia. En una primera instancia se debería sostener el argumento, que, éste, al ser un subfondo enfocado únicamente al sostenimiento de la nómina magisterial, determinado a partir de un sistema de la información que paso por validaciones y candados, el gasto se debería enfocar en aquellas entidades con una nómina mayor, lo que indica el grado de correlación hallado, pero, recordemos, que esto no representa una situación de causalidad, esto lo vemos en los diversos estados que se alejan de dicha tendencia, es por eso que de lo que nos hablan los datos de este subfondo es una realidad expuesta por la CONAGO y también a lo largo de este trabajo, misma que el FONE no logró solucionar, la disparidad en el financiamiento de la nómina magisterial que existe en cada región del país, a unos estados les cuesta más que otros pagar sus maestros, pero, hablemos propiamente, es cierto que a estas desigualdades ya no se enfrentan las entidades pues la responsabilidad le fue devuelta al gobierno federal al determinar los montos y conceptos de pago, así como generar los cheques de los mismos, esta situación ya no es apremiante para los estados.

Las disparidades en el costo de la nómina magisterial, así como los estados que se alejan de la tendencia mostrada, se pueden explicar si retomamos el punto de los pagos en exceso o prestaciones superiores emanados de la doble negociación mismas que fueron asimilados por el FONE, cargadas a su vez, a este subfondo.



Lo que también es cierto es que los pagos en exceso han sido atacadas a través de la negociación única salarial y los que se venían arrastrando han sido cargados a la hacienda pública federal, quitando la presión a las finanzas estatales, si bien no es un panorama del todo acertado se ha logrado abatir las llamadas bolas de nieve, el pago de estos excedentes mediante adelantos de calendario, terminando con el bucle infinito mediante la intervención del gobierno federal al asumir la administración y el pago de la nómina, así la bola de nieve ya no se hace más grande pero, como ya vimos, aún es perceptible. Por ello, debemos mantener presente, que, lo hasta aquí expuesto con el FONE no representa una respuesta suficiente a la problemática emanada de la falsa descentralización pues continúan las disparidades asimiladas por el fondo y aquel vicio tan representativo durante el periodo de vida del FAEB persiste, los pagos a comisionados sindicales con cargo al FONE, sigue dentro de las recomendaciones hechas por la ASF en el marco de la revisión a la cuenta pública 2017 ...” *Verificar registros del personal comisionados al sindicato, y centros de trabajo no financiables para evitar el pago con recursos del FONE*”...<sup>18</sup> esta constante la podemos hallar todavía durante el FONE, para su explicación, retomemos las ideas y argumentos presentados al inicio de este capítulo, la recentralización de la nómina y la creación del SIGED y el SANE, servirían no sólo como herramienta de control, también ayudarían en la reorganización del sector educativo, abatiendo la discrecionalidad y opacidad en la asignación y ejercicio de los recursos, pero, retomando otro argumento ya expuesto, la información misma proporcionada por los estados nunca fue del todo confiable, así lo marca la ASF durante su fiscalización a la cuenta pública 2014, adicional a ello, los censos nunca estuvieron completos y la federación no desarrolló estrategias para imprimir mayor certeza a la información vertida por los estados posterior a la conciliación de la nómina.

Todo lo anterior sí se puede atribuir como responsabilidad del gobierno estatal, esto es así aun cuando ya se comentó que con el FONE se diluyeron las responsabilidades de uno y otro orden de gobierno, ya que la administración de este

---

<sup>18</sup> Marco de referencia del Ramo General 33, Resultados de su Fiscalización, Cuenta Pública 2017; FONE; Auditoría Superior de la Federación; febrero 2019.

subfondo, así como de sus sistemas de los que se sirven, corresponde al gobierno federal, se reitera, el problema pasó de ser de las entidades federativas a ser problema del gobierno federal, con lo que, a lo sumo, se puede argumentar que el FONE, por lo menos a lo referente a los puntos hasta aquí tocados, es un paliativo más para el sector educativo ya que no ataca problemas centrales como la disparidad en el costo de la nómina, la equidad en la asignación de recursos y la inercia en la asignación de los mismos, pero sí ataca malestares como la doble negociación, atenúa los pagos a comisionados sindicales y nos muestra un sistema de información nacional homogéneo, aunque no olvidemos que estos problemas emanaron de la falsa descentralización misma.

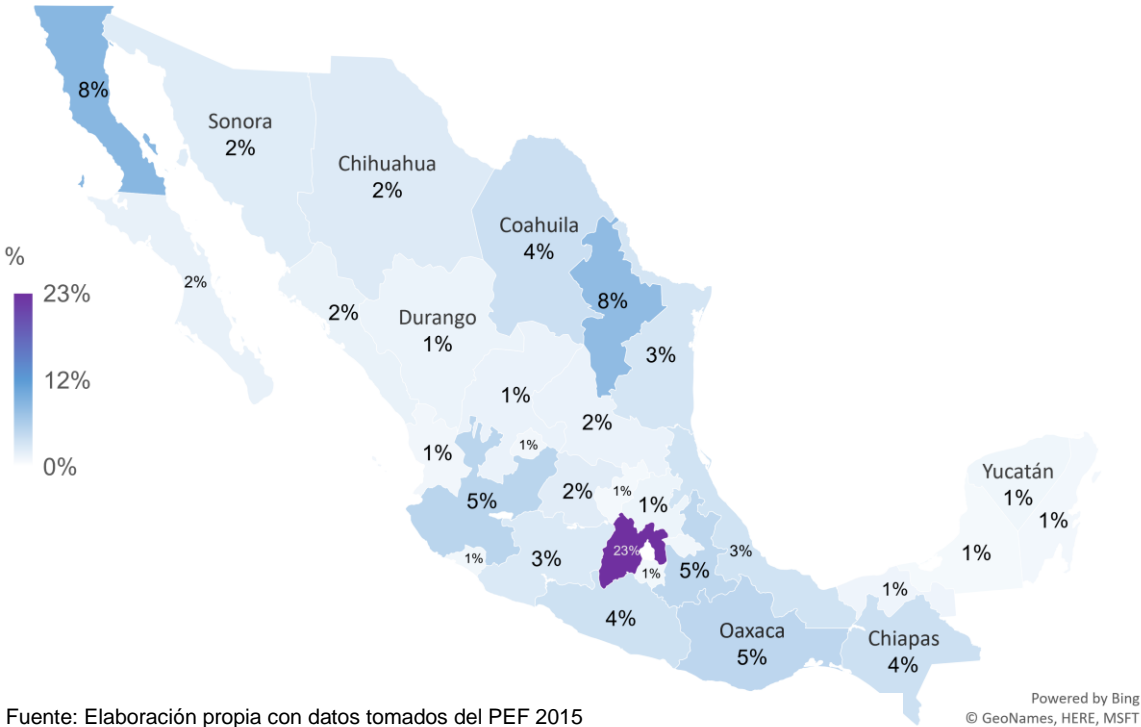
Ya vimos que la distribución del fondo no se modifica realmente, este subfondo al representar el 90% del FONE bien nos puede servir para argumentar que la distribución inequitativa, otro vicio también generado de la falsa descentralización de 1992, continúa, pero para que este argumento cobre mayor fuerza y tenga bases más concretas pasemos a analizar otros componentes del FONE.

Otro subfondo con el que se pueden financiar conceptos correspondientes al capítulo 1000 del clasificador por objeto del gasto, sólo en caso de tener remanentes, una vez ejercidos los recursos en apego a las atribuciones otorgadas por la LGE, es el subfondo para el gasto de operación. Ya se explicó que el mismo es recibido por las 31 entidades a las que se les transfieren recursos del FONE y para su asignación y distribución se utiliza una fórmula (ver figura 3.2) que considera un monto base de 2013, así como componentes inflacionarios y criterios poblacionales, con lo que se les garantiza a las entidades, por lo menos, un monto base, y se debe utilizar para financiar la capacitación de la plantilla docente financiable con el FONE, así como aquellos conceptos correspondientes a los capítulos 2000 y 3000 del clasificador por objeto del gasto.

A pesar de que este subfondo es recibido por la totalidad de los estados, se concentra en seis, los cuales reciben más del 50% de los recursos totales del mismo, siendo el Estado de México el más beneficiado en este aspecto, recibiendo 23% del fondo, mismo porcentaje que corresponde a 2,819.49 mdp, seguido por

Baja California y Nuevo León ambos con el 8% del total del subfondo; Jalisco, Puebla y Oaxaca con 4% cada uno. La distribución del subfondo podemos verla dentro del mapa que se encuentra en la figura 3.3, donde, los porcentajes más altos son de una tonalidad más oscura, destacando los estados ya mencionados, la tonalidad se va atenuando conforme el porcentaje recibido, por la entidad, disminuye.

**Figura 3.3. Mapa de distribución del subfondo gasto de operación 2015**

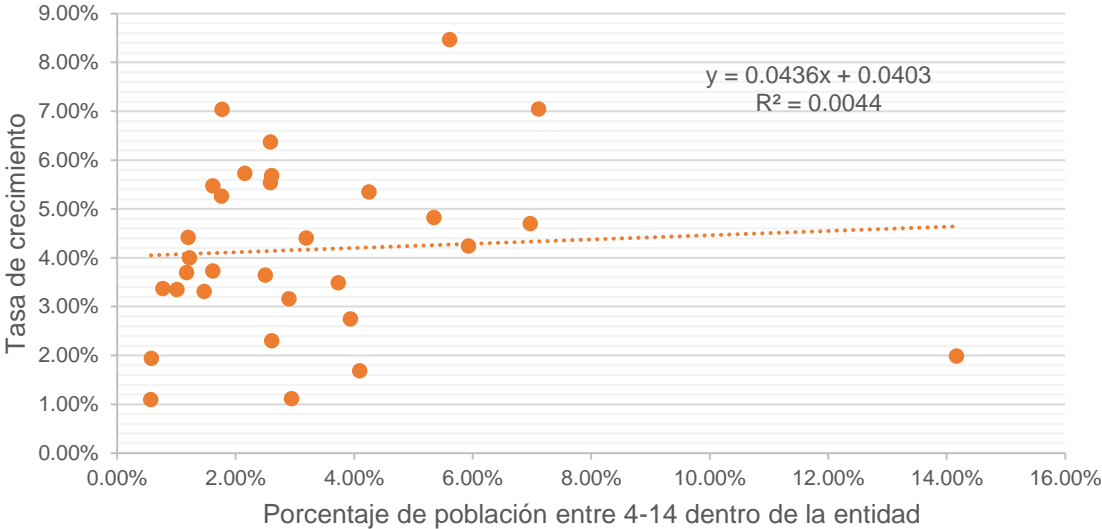


La distribución anterior también se puede observar en el ejercicio fiscal 2017, puesto que la fórmula para su asignación toma criterios poblacionales, los mismo que no pueden modificarse significativamente en el transcurso de 2 años, los únicos aumentos corresponden al componente inflacionario y modificaciones presupuestales, por esto se puede entender que la distribución no tiene modificación para el ejercicio fiscal 2017.

Sí retomamos los criterios de la fórmula del subfondo y aplicamos el coeficiente de correlación a las variables de porcentaje de población entre 5 y 14 años y a la tasa de crecimiento promedio anual del subfondo para 2017, tenemos un resultado de

0.07, lo que nos indica que existe una correlación nula entre los incrementos del subfondo y el porcentaje de población entre 5 y 14 años que los estados tienen como se puede observar en la gráfica 3.6, la cual nos muestra un diagrama de dispersión donde el eje Y es la tasa de crecimiento promedio anual del subfondo, mientras que el eje X ese encuentra el porcentaje de población entre los 5 y 14 años que cada entidad tiene con respecto al total nacional.

**Gráfica 3.6. Diagrama de dispersión % de población estatal entre 4-14 y tasa de crecimiento del subfondo para el gasto de operación.**



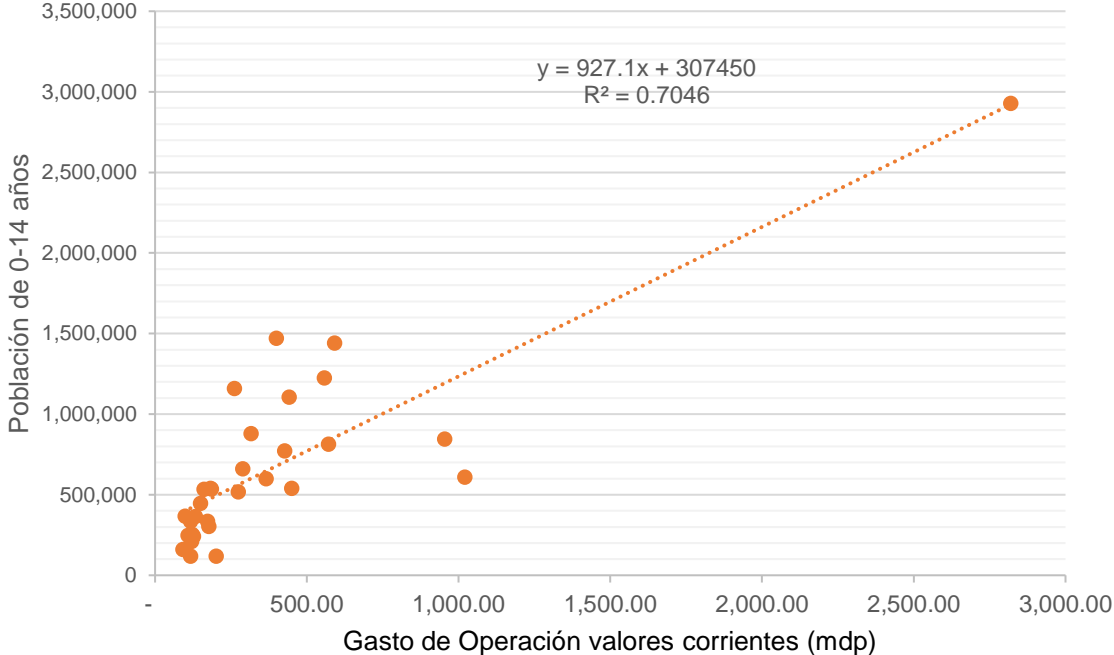
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de los informes de fiscalización a la cuenta pública 2017 y Censo de población y vivienda INEGI 2010.

A partir de lo anterior, se puede sostener que la matrícula potencial por entidad no guarda relación con los incrementos del subfondo, en otras palabras, los incrementos del subfondo no se determinan a través de la fórmula. Con esto podemos entender porque no se modifica la distribución del subfondo significativamente de 2015 a 2017.

Ahora bien, tomando el mismo grupo de población, pero esta vez utilizamos el monto total del fondo asignado para el ejercicio fiscal 2017, y les aplicamos el mismo coeficiente de correlación tenemos un resultado de 0.85, lo que nos indica una correlación fuerte. A pesar de que esto mismo no se puede observar del todo dentro de un diagrama de dispersión, como es el caso de la gráfica 3.7, ya que los diversos

estados presentan un alto grado de dispersión al alejarse de la recta de regresión, aplicando el coeficiente de determinación a los mismos datos, para un mayor entendimiento de la gráfica, tenemos que esta recta de regresión explica un 70% de los datos, esto sin olvidar que sólo 6 estados concentran más del 50% de los datos.

**Gráfica 3.7. Dispersión del Subfondo de Gasto de operación 2017 y población de 5-14 años.**



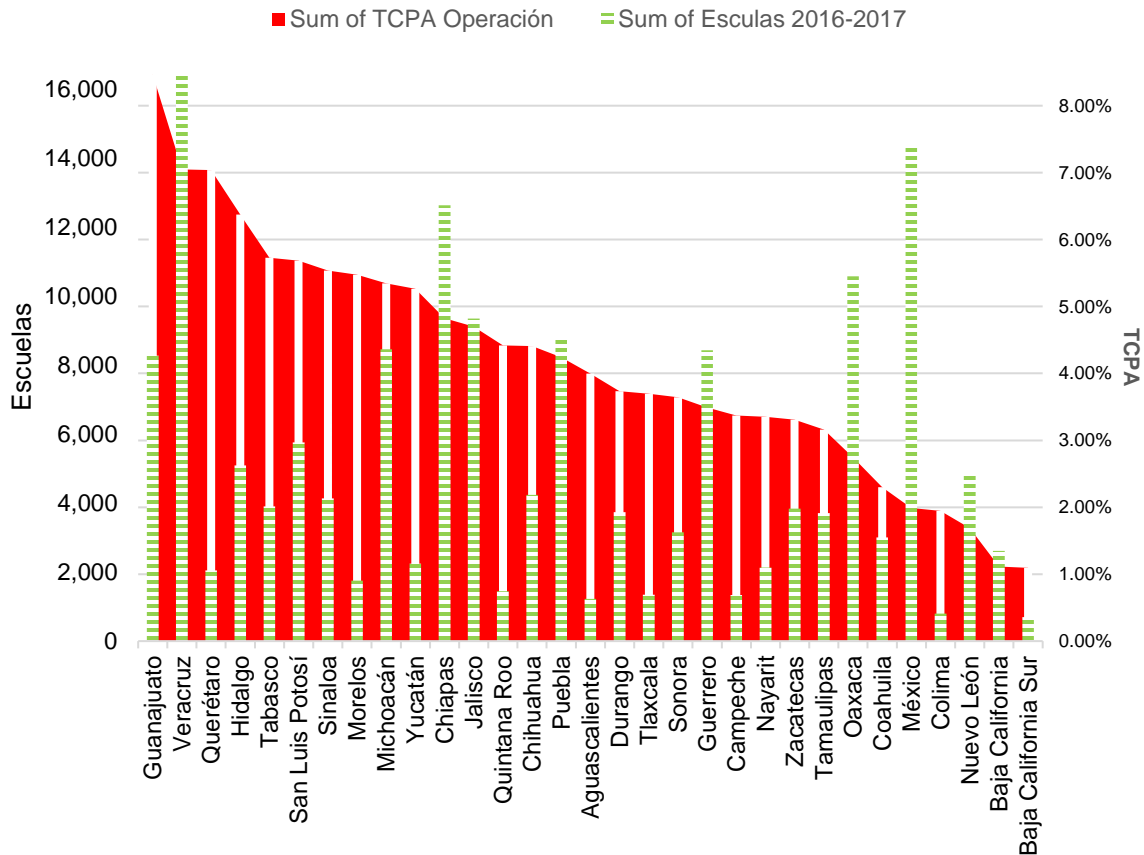
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de los informes de fiscalización a la cuenta pública 2017 y Censo de población y vivienda INEGI 2010.

Si nos quedamos con la correlación fuerte que existe entre monto total y matrícula potencial y la correlación nula entre incrementos del subfondo y, también, matrícula potencial, entendemos cómo se distribuye el subfondo de gasto de operación, por qué la misma no presenta cambios, sin embargo, no se explica qué componente determina los incrementos y las modificaciones del monto.

Recordando que el subfondo de gasto operativo se utiliza para financiar los conceptos correspondientes a los capítulos 2000 y 3000 del clasificador por objeto del gasto (materiales, suministros y servicios generales), podemos tomar otra variable, los centros educativos financiados con FONE. De esta manera, si tomamos la información contenida dentro del portal de estadísticas de la SEP,

tenemos que, para el ciclo escolar 2015-2016, el número de escuelas transferidas y estatales, a nivel nacional, asciende a un total de 160,707 y a 160,599, para el ciclo 2016-2017, lo que nos da un coeficiente de correlación débil de 0.24. Por esto es que podemos observar casos tan variados en lo referente a crecimiento del subfondo y el número de escuelas por entidad, por ejemplo, Veracruz, siendo la segunda entidad con mayor número de escuelas, también es la segunda con una mayor tasa de crecimiento promedio anual para 2017, con 16,578 escuelas para el ciclo 2016-2017, tiene una tasa de crecimiento promedio anual del 7.05%, por detrás de Guanajuato, que tiene la tasa de crecimiento más alta a nivel nacional, de 8.47%, pero 8,280 escuelas, menos de la mitad que Veracruz. Al fijarnos en el número de escuelas, tenemos que el más afectado es el Estado de México, pues posee 14,328, sólo por detrás de Veracruz, pero con una tasa de crecimiento de 1.99%, incluso mucho menor al promedio nacional que es de 4.17%. Al igual se remarcan casos como Aguascalientes, al ser uno de los tres estados con menor número de escuelas contando con 3,741, pero con una tasa de crecimiento del 4.0%, aunque inferior al promedio nacional, es una tasa superior a la de otros 15 estados, cada uno con un mayor número de escuelas que éste. En concretos, lo anterior, podemos observarlo dentro de la gráfica 3.8, la cual nos muestra la tasa de crecimiento promedio anual para 2017 del subfondo para el gasto de operación, graficado en el eje secundario de la derecha y representado por el área sombreado en rojo, mientras que el eje principal de la izquierda nos muestra el número de escuelas para el ciclo escolar 2016-2017, y es representado por la barra en color verde, la misma gráfica se ordena de mayor a menor según la tasa de crecimiento promedio anual.

**Gráfica 3.8. TCPA 2017 del subfondo para el gasto operativo y número de escuelas por entidad para el ciclo escolar 2016-2017.**



Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada del portal estadístico de la SEP e informes de auditoría a la CP 2017

Si bien es cierto lo descrito hasta aquí, no olvidemos que el Estado de México concentra 23% de los recursos, mientras que Guanajuato el 2% y Veracruz el 3%, lo anterior no pretende sostener un argumento que señale alguna inequidad en el crecimiento de los recursos, ya que la inequidad sería la distribución de estos, únicamente pretende mostrar que el crecimiento de los mismos no guarda relación alguna con las variables señaladas en la fórmula ni con las escuelas, destino donde se ejerce el gasto, lo que nos lleva a considerar que tales incrementos responde a criterios puramente inerciales ya que el otro criterio a considerar serían las modificaciones presupuestales y el factor inflacionario considerado en cada nuevo cálculo. Sin embargo, volvemos al escenario desafortunado de la fórmula del FAEB, la cual consideraba también criterios poblaciones, pero el destino del gasto era el

financiamiento de la nómina, sin considerar este factor dentro de la fórmula; en este subfondo vemos que se repite dicha situación, el destino del gasto, el gasto operativo de los centros de educación, no es considerado dentro de los criterios de la fórmula, ni guarda correlación significativa con los incrementos del monto, bajo esta línea, un estado como Veracruz con más escuelas que el Estado de México ¿En qué momento cerrara la brecha de recursos si se toman criterios diferentes al destino del gasto, además que, los criterios utilizados no se modifican significativamente en el corto plazo? Con ello podemos ver que el subfondo no combate la inercia en la asignación de recursos, con lo que se crean nuevas inequidades en la asignación de recursos ya vistas en el FAEB, pero propias del FONE, pues, se deben retomar las observaciones que año con año hacía la ASF, en las que, de manera continua, señalaba que se deberían considerar criterios que retomaran la nómina magisterial para una más adecuada asignación y distribución del FAEB, esto, de no considerarse dentro de la fórmula de distribución del subfondo para el gasto operativo, perpetuará situaciones en las que la entidad con más escuelas, por ello con mayor necesidad de este subfondo, recibe únicamente el 3% de los recursos, situación que obviamente choca con reordenar el sistema de educación, fin principal en la implementación del FONE.

El siguiente subfondo que podemos analizar a partir de los datos es el referente a otros de gasto corriente, dentro de este capítulo ya se mencionó que éste se encarga de financiar plazas estatales creadas, previo a la falsa descentralización, durante los años de 1978 a 1989 en el marco del programa educación para todos, pero, posterior a ésta, concretamente durante la creación del ramo 33 en 1998, la federación dejó de financiar la totalidad de los compromisos generados por estas plazas, asumiendo la responsabilidad sólo de sus remuneraciones, por lo que ahora serían los estados los encargados de asumir el pago de las prestaciones correspondientes a tales plazas. Estas plazas fueron conocidas como de subsidio federal, durante el periodo de vida del FAEB, por lo tanto, al no ser consideradas transferidas ni, en un sentido estricto, como plazas de los subsistemas estatales, esto por parte del gobierno federal y las entidades federativas (debido a que ni una ni las otras querían asumir la responsabilidad de tales plazas), mediante la



conciliación de la nómina educativa para la implementación del FONE, tales plazas, y sus remuneraciones por estado son sostenidas por un subfondo diferente a los ya planteados, quedando la distribución de plazas, horas correspondientes a éstas y recursos para su sostenimiento, como se muestra a continuación dentro del cuadro 3.3.

<b>Cuadro 3.3. Plazas y horas de subsidio federal por estado y monto en pesos nominales del subfondo de gasto corriente para el ejercicio 2015.</b>				
#	Entidad	Plazas de Subsidio Federal	Horas de Subsidio federal	Subfondo Otros de gasto corriente (Pesos)
1	Veracruz	7,067	37,384	1,604,938,239
2	Guanajuato	1,613	91,357	1,029,828,327
3	Chiapas	1,952	77,310	931,335,776
4	Puebla	3,022	39,806	874,448,207
5	Michoacán	1,808	64,868	796,581,026
6	San Luis Potosí	209	90,923	764,034,522
7	México	2,181	47,419	699,152,256
8	Guerrero	2,141	46,772	697,606,251
9	Zacatecas	1,277	43,790	595,990,421
10	Tabasco	751	44,144	537,357,443
11	Sonora	1,491	21,899	463,434,857
12	Durango	1,318	24,780	422,273,480
13	Jalisco	1,088	7,090	258,802,136
14	Nayarit	258	22,182	219,515,704
15	Yucatán	558	12,435	199,123,731
16	Aguascalientes	314	13,532	163,948,692
17	Chihuahua	677	9,330	161,387,301
18	Sinaloa	676	146	116,409,429
19	Tlaxcala	89	9,210	96,871,276
20	Tamaulipas	110	2,310	43,849,661
21	Colima	92	3,090	42,498,614
22	Querétaro	114	0	23,733,771
23	Coahuila	3	750	6,486,282
24	Baja California	152	6,300	
25	Quintana Roo	214	14,220	
26	Baja California Sur	150	3,540	
27	Nuevo León	1,452	929	
28	Campeche	13	2,700	
<b>Total</b>		<b>30,790</b>	<b>738,216</b>	<b>10,749,607,402</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del analítico de plazas/horas contenido en el portal de la SEP y de los informes de fiscalización a la cuenta pública 2015

A partir del cuadro anterior, podemos ver que con el FONE únicamente se han reconocido 28,809 plazas y 710,527 horas de subsidio federal de las 30,790 plazas y 738,216 horas, debido a que fueron 28 las entidades que suscribieron convenios para la creación de estas plazas, pero, únicamente 23 estados los que reciben recursos de este subfondo. Los estados que excluidos durante la conciliación de la nómina en 2015 son Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, Nuevo León y Campeche, con un total de 1,981 plazas y 27,689 horas pues no fueron reconocidas como financiables a través del FONE.

Con la exclusión de las cinco entidades ya mostradas tenemos un primer problema emanado directamente del FONE, la creación de pasivos a tales entidades puesto que, previamente, recibían recursos del FAEB para el sostenimiento de las plazas consideradas de subsidio federal, esto se puede verificar en el analítico de plazas que obra dentro del portal de la SEP, el mismo que ha servido de fuente para la creación del cuadro 3.3.

Al tomar los datos de los recursos ejercidos para el subfondo de otros de gasto corriente, podemos ver que este ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual negativa prácticamente igual en todas las entidades durante los años de 2015 a 2017, como se observa en el cuadro 3.4, donde se ordena de forma descendente los estados que más recibieron recursos por este subfondo, considerando únicamente aquellos que recibieron recursos con cargo a éste.

<b>Cuadro 3.4 Monto ejercido por entidad en pesos nominales para los años 2015 y 2017 y Tasa de crecimiento promedio anual 2017 del Subfondo otros de gasto corriente del FONE</b>			
<b>Entidad</b>	<b>Gasto Corriente 2015 (Pesos)</b>	<b>Gasto Corriente 2017 (Pesos)</b>	<b>TCPA 2017</b>
Veracruz	1,604,938,239	1,602,530,800.00	-0.075%
Guanajuato	1,029,828,327	1,028,283,600.00	-0.075%
Chiapas	931,335,776	929,938,700.00	-0.075%
Puebla	874,448,207	873,136,500.00	-0.075%
Michoacán	796,581,026	795,386,200.00	-0.075%
San Luis Potosí	764,034,522	762,888,500.00	-0.075%
México	699,152,256	698,103,500.00	-0.075%
Guerrero	697,606,251	696,559,800.00	-0.075%

Zacatecas	595,990,421	595,096,400.00	-0.075%
Tabasco	537,357,443	536,551,400.00	-0.075%
Sonora	463,434,857	462,739,700.00	-0.075%
Durango	422,273,480	421,640,100.00	-0.075%
Jalisco	258,802,136	258,413,900.00	-0.075%
Nayarit	219,515,704	219,186,400.00	-0.075%
Yucatán	199,123,731	198,825,000.00	-0.075%
Aguascalientes	163,948,692	163,702,800.00	-0.075%
Chihuahua	161,387,301	161,145,200.00	-0.075%
Sinaloa	116,409,429	116,234,800.00	-0.075%
Tlaxcala	96,871,276	96,726,000.00	-0.075%
Tamaulipas	43,849,661	43,783,900.00	-0.075%
Colima	42,498,614	42,434,900.00	-0.075%
Querétaro	23,733,771	23,698,200.00	-0.075%
Coahuila	6,486,282	6,476,600.00	-0.075%
<b>Total</b>	<b>10,749,607,402</b>	<b>10,733,482,900.00</b>	<b>-0.075%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del PEF 2015 e informes de fiscalización a la cuenta pública 2017

Se debe precisar que para la elaboración de este cuadro se consultó la información contenida en los informes de fiscalización de la cuenta pública 2017 de la ASF, esto se debe a que, en el PEF, para el mismo año, mostraba unos montos superiores aprobados, dichos montos eran exactamente los mismos que los montos aprobados en el PEF de 2015 y ejercidos según el marco de referencia de la cuenta pública 2015, es por ello que no han sido incluidos. Con esto podemos decir que, incluso, cuando se le hubieran transferido los montos aprobados en el PEF 2017, las entidades habrían tenido déficits presupuestales debido a que dichos montos no hubieran considerado el componente inflacionario ni los incrementos salariales o de prestaciones que, necesariamente, se traducirían en incrementos presupuestales. Pero la realidad fue mucho más perjudicial a las entidades debido a que se les quitaron recursos que había ejercido con anterioridad y los cuales ya se encontraban aprobados en el PEF.

Con los cuadros 3.3 y 3.4 tenemos elementos para ver las dos aristas del problema generado por este subfondo, es cierto que, en párrafos previos se mencionó que el FONE generaría ahorros y se mencionó también que no fue así, incluso tuvo

incrementos. Esto es cierto a nivel general, no olvidemos que el subfondo en comento sólo representa el 3.25% de los recursos totales transferidos vía FONE, aún con las disminuciones generadas en este subfondo sería tramposo hablar de ahorros, si consideramos la idea anterior. Aunado a esto tenemos que, el gobierno federal no sólo genera una carga financiera a 5 entidades al excluirlas durante el proceso de conciliación, también se le genera la carga a las otras 23 al quitarles recursos pues dichas plazas y conceptos de pago, al ser excluidos del SICAP, se entiende que no son financiados por el FONE, por lo que, de seguir financiándolos, deberán ser pagados con recursos propios de las entidades, y al estar hablando de plazas que fueron creadas hace casi 40 años, y financiadas por el gobierno federal hasta 2014, es un poco tramposo, también, dejar dichas cargas a gobiernos que no tuvieron incidencia alguna en la creación de estas plazas. Hasta cierto punto podemos decir que se hace presente, como si habláramos de un fantasma recurrente, los déficits fiscales para plazas que fueron creadas a través de convenios suscritos con el gobierno federal y, una vez que éste no quiso seguir haciéndose cargo de su sostenimiento, son las entidades las que deben asumir con recursos propios tales obligaciones, sin que se les haya dotado de herramientas para ello, un problema propio del FONE pero que ya se vio durante el FAEB, hasta su punto crítico en el que las entidades no eran capaces de financiar tales obligaciones con sus recursos del año corriente por lo que tuvieron que recurrir a adelantos de calendario de las participaciones a las que serían acreedoras, sin embargo, esto sólo generó las llamadas bolas de nieve, problemas insostenibles a largo plazo debido a que se llegaría el punto donde la bola de nieve sería demasiado grande para ser detenida, cubiertas las obligaciones sólo con adelanto de participaciones.

Con el subfondo de financiamiento a gasto corriente (más propiamente dicho el subfondo para el financiamiento de las plazas de subsidio federal) aparece un fantasma del pasado, los déficits en la asignación de recursos para el sostenimiento del sistema de educación en los estados. Se puede argumentar que ante esta situación, al ser las entidades federativas las que sufren afectaciones directas, éstas deberían crear estrategias de tal forma que se generen ingresos extra para el

sostenimiento de estas obligaciones, no olvidemos que quien creó esas plazas fue la SEP en un primer intento de descentralizar la educación y que, en un intento de centralizarla una vez más, es que se les genera esta carga a las entidades, en otras palabras, sin los inadecuados intentos de reordenar la educación, por parte del gobierno federal, tales cargas no existirían por esto, la primer solución, debería emanar de aquí. La experiencia dicta que las entidades no hicieron mayores esfuerzos por solucionar las bolas de nieve del FAEB, incluso al inicio de este capítulo se mencionó que la CONAGO pidió esquemas resarcitorios para enfrentar los déficits generados, al igual, aunque no es tema de esta tesis, las capacidades recaudatorias de los estados son limitadas con su adhesión al pacto fiscal, aunado a eso, muchos estados no ejercen aquellos conceptos tributarios a los que todavía tienen derecho, ello por diversas situaciones, siendo un recurrente, cuestiones político electorales. Con todo lo expuesto hasta aquí se ha visto que la solución se generó desde el gobierno federal, por lo que esperar una solución de gobierno estatales es improbable y, en dado caso de llegar, tendría que ser coordinada en las 28 entidades, de lo contrario la solución únicamente sería local, por lo que es imperante la participación del gobierno federal al momento de hablar sobre una solución a las indudables bolas de nieve que generará este subfondo en los 28 estados que los sufren.

Por último, retomemos el subfondo de compensación, que representa poco más del 2.25% total de los recursos del FONE. Este subfondo es de especial interés puesto que es el único que no se detalla claramente cuál puede ser el destino del gasto, es obvio que se debe sujetar a lo contenido dentro de la LCF y, a su vez, dentro de la LGE, sin embargo, dicha normativa es ambigua con su uso, dando cierta discrecionalidad a las autoridades estatales para su ejercicio.

El último elemento que compone al FONE es el subfondo de compensación el cual no está sujeto de forma directa a una normativa clara, por ello, abre la posibilidad de resanar las distorsiones que los estados venían arrastrando en sus finanzas con el FAEB y aquellas que se generaron con el FONE. Sin embargo, en la realidad, esto no es así, principalmente porque no es otorgado a la totalidad de los estados,

siendo aquellos estados ganadores con la fórmula de 2008 los únicos que reciben el subfondo de compensaciones, aún con esto, de los estados ganadores durante 2008, tenemos las excepciones de Jalisco, Nuevo León, Tabasco y Durango excluidos del subfondo de compensación con el FONE.

En el cuadro 3.5 podemos ver las once entidades ganadoras con el cambio de fórmula de 2008, con sus respectivos excedentes que recibieron durante tal ejercicio fiscal; al igual se muestra el ejercicio fiscal 2017, donde se le añade el monto que la entidad recibió mediante el subfondo de compensación del FONE. Este cuadro pretende mostrar las entidades beneficiadas a costa de otras durante las modificaciones de 2008 y las entidades que resultaron compensadas con el FONE partir de 2015.

<b>Cuadro 3.5. Entidades que recibieron el subfondo de compensación en 2017 y entidades que ganaron con la fórmula de FAEB 2008 en alores nominales</b>			
<b>#</b>	<b>Entidad</b>	<b>Subfondo compensatorio 2017 (Pesos)</b>	<b>Excedente con fórmula 2008 (Pesos)</b>
1	México	5,457,374,900	416,311,990
2	Chiapas	1,807,405,900	28,989,808
3	Guanajuato	915,714,800	121,489,914
4	Puebla	540,206,000	102,304,283
5	Baja California	199,356,500	1,860,196
6	Yucatán	164,665,400	28,808,257
7	Sonora	142,544,500	12,166,277
8	Jalisco	-	52,135,060
9	Tabasco	-	40,109,677
10	Nuevo León	-	12,254,998
11	Durango	-	382,538
<b>Total</b>		<b>9,227,268,000</b>	<b>816,812,998</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del DOF 2008 e informes de fiscalización CP 2017

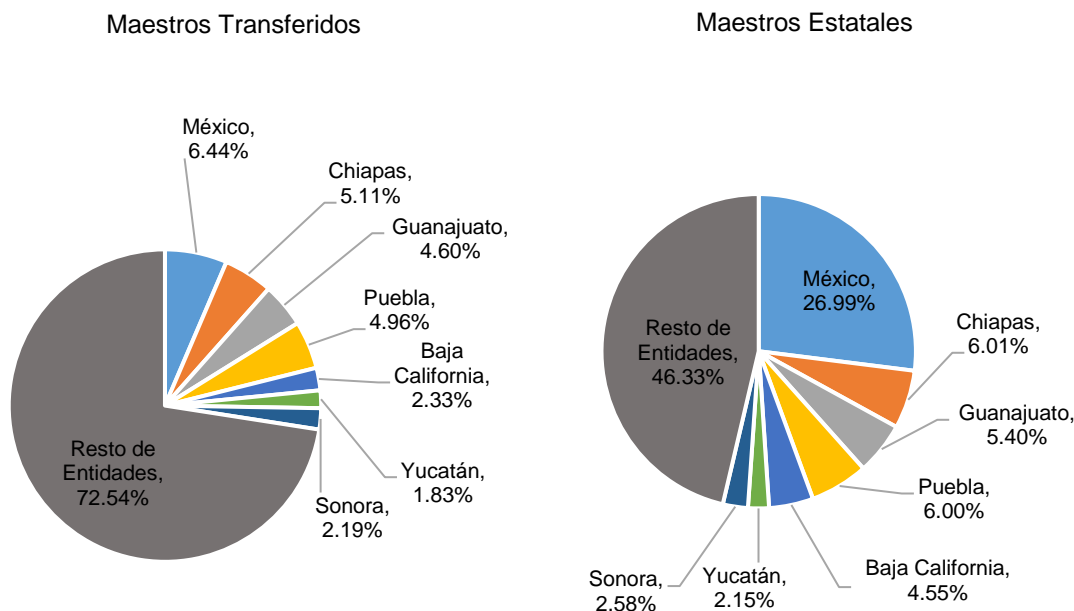
El cuadro 3.5 nos permite retomar la conclusión referente a las inequidades en la asignación de recursos a partir del juego de suma cero generado por la fórmula de distribución. Con esto podemos ver que el FONE no sólo falla en resarcir este daño, ya que no se creó un esquema compensatorio según lo requerido en su momento por la CONAGO, sino que se continuó con un esquema que beneficia a los mismos estados de 2008.

Con lo desarrollado hasta este punto podríamos pensar que las disminuciones en la asignación de recursos, entiéndase, las entidades que reciben menos recursos a través del FONE de los que venían recibiendo con el FAEB, se debe a que éstas ejercían mayores recursos que en su momento, en el instante de conciliación de las nóminas, no se lograron sostener mediante evidencia concreta o acorde a la normativa, de ahí sus debidas disminuciones. Pero, no olvidemos que con la entrada el FONE, y la suscripción de una negociación única, la federación asimila los acuerdos de negociaciones previas, al igual que los acuerdos de la doble negociación; también, retomemos que la plantilla estatal fue asimilada para el financiamiento con recursos del FONE, lo que conlleva se asimile lo correspondiente a homologación salarial entre maestros estatales y federales; y, por último, que el excedente recibido por los 11 estados a partir de 2008, se debe a su plantilla docente al considerar maestros incluso de los subsistemas, a partir de todo esto se puede entender porque se tiene que compensar sólo a algunas entidades, si tomamos un único criterio, como el que se utilizó para este subfondo. Con los excedentes incongruentes de 2008, la conformación de los subsistemas de educación y la asimilación de obligaciones por parte de la federación, se puede resumir y explicar el enfoque del subfondo.

En la gráfica 3.9 podemos ver dos gráficos de pastel, el primero nos muestra, en porcentaje, los maestros transferidos para las siete entidades beneficiadas por el subfondo de compensación del FONE; en el siguiente gráfico, vemos los maestros estatales para las mismas entidades, todos estos datos son para el ciclo escolar 2015-2016. Lo que nos muestra estos datos son que las siete entidades beneficiadas con el subfondo concentran poco más del 53% de las plazas estatales, mientras que las 24 entidades restantes concentran el 46%, esta misma representatividad no se ve reflejada si tomamos los maestros transferidos, pues, según los datos, nos muestra que apenas concentran poco más de un cuarto de las plazas a nivel nacional. Con esto se reafirma lo planteado, que la plantilla estatal son las responsables de que estas siete entidades sean las únicas beneficiadas, con lo que se repite lo controversial de la fórmula de 2008, debido a que el resto de

entidades, sobre todo las que no tienen plazas estatales, quedan en desventaja frente a otras.

**Gráfica 3.9. Porcentaje de Maestros estatales y transferidos para el ciclo escolar 2015-2016 para las siete entidades que reciben el subfondo de compensación**



Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada del portal de datos históricos y estadísticos de la SEP.

Aún con lo anterior, no se debe considerar las plazas estatales como el único factor a explicar para este subfondo, pues, de sólo considerar este punto no se podría entender los casos de entidades como Nuevo León, Jalisco y Veracruz que contando cada una con más del 5% de plazas transferidas a nivel nacional, en conjunto concentrado casi un cuarto de los maestros estatales a nivel nacional y siendo entidades ganadoras en 2008, son excluidas de este subfondo.

La claridad sigue sin presentarse una vez que retomamos factores previos utilizados en los anterior subfondos, como la matrícula potencial por entidad (población 0-14), el número de escuelas por entidad e incluso la concentración de recursos del FAEB durante el ejercicio fiscal 2014, ya que, de estos tres factores, las entidades



beneficiadas con el subfondo de compensación, no exceden el 38% de representatividad, esto lo podemos observar dentro del cuadro 3.6. Además de ello, es constante la existencia de estados con mayor peso en estos porcentajes y no son considerados dentro del subfondo, siendo recurrentes los casos ya mencionados de Jalisco, Nuevo León y Veracruz.

<b>Cuadro 3.6. Porcentaje de matrícula potencial, escuelas y FAEB 2014 de los estados que reciben el subfondo de compensación</b>			
<b>Entidad</b>	<b>% Pob. 0-14</b>	<b>% FAEB 2014</b>	<b>%Escuelas</b>
México	14.16%	11.29%	8.90%
Chiapas	5.34%	5.28%	7.85%
Guanajuato	5.61%	4.74%	5.17%
Puebla	5.93%	5.16%	5.48%
Baja California	2.94%	3.10%	1.66%
Yucatán	1.76%	1.88%	1.40%
Sonora	2.50%	2.52%	1.97%
<b>Total</b>	<b>38.25%</b>	<b>33.96%</b>	<b>32.43%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del censo de población y vivienda 2010; portal estadístico de la SEP e informe de fiscalización a la CP 2014

Se tendría que considerar las obligaciones asimiladas por la federación y que son emanadas de la doble negociación, éstas carecen de justificación, ya se ha dicho que muchas de ellas ni estaban apegas a la normativa, pero de éstas no se cuenta con información, por lo menos no que sea pública, por lo que únicamente se puede especular con este argumento. Eso es así debido a que ya observamos que los criterios poblacionales, centros de trabajo o histórico de recursos, no logran terminar de explicar la asignación del subfondo, y que, las plazas estatales lo explican sólo en parte.

### **3.3. Consideraciones finales sobre el FONE.**

El FONE nace ante la necesidad de frenar la problemática del sector educativo, tanto en las cuestiones financieras como administrativas, explico, se crea a partir de la necesidad de reorganizar el sector de educación, para ello es necesario partir de 0, por lo que se da la conciliación de nóminas y conceptos de pago entre el gobierno federal con los estados, para ello, se crean sistemas que almacenaran dicha información, y también, se crean contra sistemas, para cotejar entre ambos lo

recopilado e imprimir fiabilidad en los datos. Al igual, se reformula el fondo que sostiene los servicios y plazas transferidas, además que se contemplan aquellas plazas estatales y de subsidio, pues se reconoce que también son una carga presupuestaria para las entidades y las afectaciones que las mismas han sufrido por causa de las distorsiones del FONE, y por último, se reconoce lo contraproducente que han sido las transferencias federales en el sector, que contribuyeron a distorsiones en el ejercicio del gasto y en la opacidad del mismos.

La implementación del FONE busca romper con los vicios y distorsiones del FAFE, es por ello que el gobierno federal recupera la rectoría de la educación, pero, con todo lo planteado hasta este punto podemos, ya sustentado con datos, decir que el FONE puede considerarse un paliativo para el sistema de educación debido a que no ataca los problemas originados de las distorsiones de la falsa descentralización, ya no se hablen de los objetivos buscados dentro del ANMEB, plan maestro para la descentralización. El FONE se limita a atenuar los efectos del FAFE, de hecho, su fin principal es quitar protagonismo a los líderes y facciones sindicales, cosa que logra a través de condicionar las promociones y las plazas mediante el establecimiento de una negociación única y un sistema de evaluaciones a los maestros, sin embargo, es hasta aquí el avance del FONE, ya se planteó que éste mismo instaure sus propias distorsiones al no considerar la totalidad de plazas financiadas por el FAFE, pero sí financia los excesos emanados de la doble negociación; crea espacios de opacidad en la asignación del gasto, como es el subfondo compensatorio; continúa con las inequidades en la asignación de recursos al seguir privilegiando las entidades ganadoras de 2008 sin la creación de esquemas compensatorios para las entidades afectadas.

El FONE responde a la necesidad de frenar al sindicato con la injerencia que poseían para la asignación de plazas y recursos, se despega totalmente de los suscritos en el ANMEB, plan maestro que buscaba la creación de un sistema educativo de corte federalista, sin embargo, con el FONE, se diluyen aún más las responsabilidades estatales al dejarles menos del 10% de recursos para su administración y aplicación. Sí bien es cierto que la recentralización de la nómina

ayudó en la rendición de cuentas y en el ejercicio del gasto, no podemos olvidar que siguen las prácticas como el pago a comisionados, se asimilan los excedentes injustificados del FAEB, los censos de información no son completos por lo que no son confiables, la asignación inercial continua. Por estos puntos no se puede hablar de un avance total con el FONE.

Al inicio el FONE se presenta como una alternativa al FAEB; pero repite errores de éste, genera distorsiones en las finanzas estatales y perpetúa las inequidades en la asignación de montos, a través de presupuestos inerciales, fórmulas con criterios que no guardan relación con el destino del gasto, compensaciones injustificadas a un limitado número de entidades.

El FONE se acerca a los objetivos del ANMEB, en lo referente de un esquema para la promoción magisterial, al plantear un sistema de evaluación que rijan las promociones y asignaciones de plazas magisteriales, pero se aleja al momento de buscar garantizar la suficiencia presupuestal, un sistema de corte federalista y atacar la concentración del sector a través de la participación estatal y social.

Hasta aquí los que se puede exponer sobre el FONE.

## CAPÍTULO IV CONCLUSIONES

*“...El político piensa en la próxima elección; el estadista, en la próxima generación...”*

*Otto von Bismark.*

## **Conclusiones.**

A lo largo del presente trabajo se ha analizado el sector de educación pública básica en México, en concreto, se ha abordado de lleno la estrategia planteada y seguida a partir de 1992 a través del plan maestro conocido como el ANMEB, el cual es suscrito por gobiernos estatales, el gobierno federal y la representación sindical a nivel federal, con la finalidad de potenciar la educación en México a través de un modelo federalista que reduzca cargas burocráticas, con lo que disminuye el riesgo de corrupción y opacidad en el ejercicio del gasto, sobre éste mismo, garantizar una suficiencia de recursos para que los estados pudieran cumplir con las atribuciones que asumían, mismas que hasta ese punto habían sido del gobierno federal, pero, sin olvidar la participación social y buscando beneficiar, en lo correspondiente, la figura del maestro, tanto en su percepción ante la sociedad, como en su formación y su compensación. Con la finalidad de sostener los servicios transferidos, se crea el FAEB, contenido dentro del ramo 33 y normado por la LCF.

Con el primer periodo visto del FAEB que abarca de 1998 a 2007, se puede ver el nacimiento de las inequidades en la distribución de los recursos, ya que diez estados concentrarían más del 50% de los recursos del fondo y aquellos diez estados que recibían menos recursos, concentraban menos del 15% del total nacional, a la par de esta problemática se pudo observar que el crecimiento de los recursos del FAEB no mostraba relación alguna con el crecimiento del gasto total en educación, debido a que en ciertas entidades el gasto crecía más que los recursos, por el contrario, en otras, los recursos crecían en mayor proporción que el gasto. Estas distorsiones del primer periodo del FAEB son atribuibles a que no existe un mecanismo claro para asignar montos y distribuirlos desde el gobierno federal a los estados, incluso, según lo mencionado, el cabildeo fue la herramienta principal de gobernadores para acceder a los recursos del FAEB. De aquí la concentración de recursos en determinadas entidades, pero, con respecto a las desproporciones entre el crecimiento del gasto y el crecimiento del FAEB, también se debe a que no existe una normativa clara para su ejercicio, el no especificar los conceptos financiables con recursos FAEB, dentro de la norma, es una observación

constante en los informes de auditoría emitidos por la ASF, esto se hace visible en el diagnóstico de opacidad en el gasto federalizado, que se publica hasta 2013.

Al no existir mecanismos adecuados en la asignación y ejercicio del gasto, las insuficiencias del FAEB van realizando mella, incluso es tema de discusión durante la CNH de 2004, la cual reconoce la necesidad de implementar mecanismos que fortalezcan la rendición de cuentas como el gasto estratégico, ello, a través de fórmulas que incentiven la participación estatal, al tiempo que se consideran las particularidades de cada región, para su adecuado financiamiento, esto se asemeja al diagnóstico realizado durante el ANMEB, sin embargo, será cuatro años después de esta convención cuando el FAEB se reforma y, por vez primera, se le introduce una fórmula.

Para el segundo periodo del FAEB, comprendido de 2008 a 2014 tenemos dos importantes reformas, por un lado, la ya mencionada introducción de la fórmula de distribución, por el otro, tenemos la emisión del acuerdo 482, por la entonces secretaria de educación pública a nivel federal, ambas herramientas buscaban el acotar la discrecionalidad en la asignación y ejercicio de los recursos.

Sin embargo, la introducción de la fórmula resulta ser, a lo menos, un hecho desafortunado, en primer lugar, porque está no se aplicaba sobre el monto total, sino, únicamente para determinar los incrementos del monto, aunque dentro de sus criterios considera el monto FAEB del ejercicio fiscal anterior inmediato, éste se refiere al monto asignado, más no el ejercido que contempla incrementos presupuestales por inflación, prestaciones o incrementos salariales. Aunado a lo anterior, tenemos que los mismos criterios de la fórmula de 2008 no guardan relación alguna con el destino del gasto al asignar más del 50% a la matrícula estatal, misma que no hace distinción entre tipo de sostenimiento de la matrícula, esto a pesar de que el FAEB se utiliza para el pago de nóminas.

Todas estas características de la fórmula lo único que ocasionan son distorsiones en la asignación del fondo, al favorecer a aquellas entidades que tienen una mayor matrícula escolar, se debe precisar, los incrementos que recibieron las entidades ganadoras fueron reducciones que sufrieron las entidades perdedoras en sus

transferencias federales. Esta fórmula también da continuidad al modelo de asignación inercial del primer periodo, al sólo tomar en cuenta los incrementos del fondo, al tiempo que perpetúa la concentración de recursos al seguir esta línea y mediante la instauración de su juego de suma cero. Esta situación, aunada a los pagos en exceso, genera las distorsiones en las haciendas estatales, pues no hay suficiencia presupuestaria por parte del FAEB, por lo que las entidades deben hacer frente a sus obligaciones con recursos propios, se crean las llamadas bolas de nieve, pues, se busca cubrir esas obligaciones presentes con ingresos futuros al pedir adelantos calendario de las participaciones a la federación o financiarlo directamente con deuda.

Mientras que el acuerdo 482 busca acotar la discrecionalidad en el ejercicio del gasto al definir conceptos no financiados con recursos del FAEB y consideraciones que las entidades deberán observar para su adecuado ejercicio, no dota de armas reales al sistema de educación pública, ya que se cuenta con una forma confiable para localizar las plazas con comisión sindical, las plazas duplicadas, incluso la existencia de centros de trabajo o personas físicas era una tarea difícil, a no decir imposible, con las bases de datos existentes en esos momentos.

Aunque los dos anteriores casos son puntos centrales de la discusión de este trabajo, no olvidemos los vicios que generó la falsa descentralización y por los cuales no se hizo nada durante el periodo de vida del FAEB, tales son los pagos en exceso derivados de la doble negociación; pagos a personal o centros de trabajo irregulares (diferentes a comisionados); retenciones irregulares, por parte de los estados, a los conceptos del ISR y seguridad social y su no entero a la autoridad recaudatoria; las transferencias a cuentas de terceros no relacionadas a los objetivos del fondo. Todos ellos son responsabilidad del gobierno estatal, sin embargo, nunca se implementó medida alguna para atacar o evitar estas malas prácticas.

El FAEB ya que no garantiza la suficiencia presupuestal, no privilegia la rendición de cuentas, no disminuye la corrupción en el ejercicio de los recursos, así como en procesos administrativos referentes a las plazas magisteriales; ni propicia las

condiciones para un modelo federalizado de educación, al ser las entidades dependientes de estas transferencias federales; en suma, al no encontrarse alineado a los objetivos del ANMEB, se le llama paliativo, pues se limita a transferir recursos a las entidades federativas ya que no ataca los problemas reconocidos en el ANMEB y limitando su acción, se asemeja a un paliativo que busca atenuar los síntomas sin atacar la enfermedad.

Como ya se vio, las estrategias centrales para el periodo de 2008 a 2014, lejos de lograr un avance, instauraron sus propias distorsiones sin atender las emanadas de la falsa descentralización, esto es reconocido por la CONAGO, en primer lugar, seguida por la entrante administración federal 2012-2018, quienes ven necesario un cambio de rumbo, es como entra el FONE.

El FONE privilegió la recentralización de la nómina transferida, asimiló plazas estatales, dejó la administración del gobierno federal tanto las plazas, la validación de éstas y los pagos correspondientes. Para ello se creó el SCIAP y el SIGED, ambos son sistemas para validar plazas, horas y conceptos de pago con cargo a las transferencias federales. Con esto se buscaba combatir los vicios en que incurrieron los gobiernos estatales al administrar los recursos para el sostenimiento del sistema transferido, además de los pagos en exceso no justificables y los pagos a comisionados. Sin embargo, en la práctica, el FONE también asimila los excesos derivados de la doble negociación, la información sobre la que se basan los sistemas de información, no es completa, por lo cual no ofrece absoluta certidumbre y continúan los pagos a personal con comisión sindical.

Con la división del fondo en cuatro subfondos fue también un avance aparente, se dice así, pues como ya se vio, los mismo o dieron continuidad a las distorsiones del FAEB o establecieron las suyas.

Tal caso es el subfondo de gasto de operación, mismo que se creó para sostener las erogaciones de los capítulos 2000 y 3000 del clasificador por objeto del gasto, sin que estos conceptos figuren dentro de su fórmula para la determinación del monto, ya se demostró incluso, que los criterios de la fórmula no presentan correlación con los incrementos del monto de tal subfondo, por lo que se concluye



que la fórmula se utilizó para determinar el monto total y los incrementos son inerciales. El primer problema se vio en la fórmula del FAEB al no completar en la fórmula criterios representativos correspondientes al destino del gasto, además que los criterios, en ambos casos, son de carácter poblacional, mismos que no se modifican sino a través del tiempo, dejando, una vez más, pendiente el cerrar las brechas en la asignación de recursos, cuando menos, en el corto plazo. El segundo caso, la no correlación entre criterios de la fórmula y los incrementos del subfondo, es propio del FONE, lo que nos deja una fórmula de un sólo uso y un subfondo que no mira hacia una asignación más estratégica de los recursos al ser puramente inercial.

Al igual se abordó el subfondo para el gasto corriente, mismo que iba enfocado a financiar las plazas de subsidio federal, creadas de 1978 a 1989, previo al ANMBE y financiadas por el FAEB, pero no, en su totalidad, por el FONE, debido a que son cinco las entidades que cuentan con este tipo de plaza, pero no reciben recursos de este subfondo. Con esto tenemos que el FONE continúa con la creación de pasivos en las haciendas estatales por conceptos que venían siendo sostenidos por la federación. Una vez más, no se garantiza la suficiencia presupuestaria. Este punto resulta un tanto irónico pues ya se señaló que el FONE no sólo asimiló plazas estatales ya que también asimiló excedentes emanados de la doble negociación, ambos son conceptos que en estricto sentido no deberían ser financiables por el FONE, mientras que las plazas de subsidio federal, al contar con un convenio suscrito para su creación, cuentan con mayor peso para ser consideradas dentro del FONE, pero esto no es así.

Al final vimos el subfondo de compensación que lo único que hizo fue compensar a las entidades que fueron compensadas desde 2008 con la desafortunada fórmula del FAEB.

Todo esto choca ya no sólo con lo perseguido por el ANMEB, ya que el mismo FONE devuelve la administración al gobierno federal del sistema de educación, diluye por completo la figura del gobierno estatal al tiempo que lo mantiene como patrón sustituto, también choca con lo pugnado por la CONAGO para resarcir el

daño del FAEB. El enfoque central de la CONAGO fue la necesidad de un sistema compensatorio para las entidades más afectadas por los pasivos del FAEB, sin embargo, llega el FONE, crea nuevos pasivos, continúa con las asignaciones inerciales, con ello la concentración de recursos, y sólo compensa a las entidades ya compensadas en 2008, todo ello sobre un sistema que no se actualizó desde 2012 y el cual tenía información incompleta, que asimiló conceptos injustificados, pero no plazas suscritas previas al ANMEB.

Como vemos, el FONE se creó para restar fuerza al sindicato, cosa que logró, pero se despega totalmente del ANMEB yendo en total contrasentido, por todo ello, se concluye que no sólo el FAEB fue un paliativo en su tiempo, también lo es ahora el FONE al centrarse en el control del magisterio si atender la raíz de los problemas, el pecado original, que fue una estrategia mal coordinada con un fondo que no estaba configurado a los fines de esta estrategia.

Con los pasivos que ambos fondos generan, sin ir más allá de dotar a las entidades de herramientas para enfrentarlos y, en el caso del FONE, diluyendo por completo la figura de la autoridad estatal en el sector, se concluye que no es un modelo sostenible en el largo plazo, ya que la experiencia nos brinda que son bolas de nieve difíciles de parar cuando la configuración que las creó no se modifica, sólo tienden a hacerse más grandes hasta ser insostenibles.

## **Bibliografía.**

ASF (2013). Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado. México, DF: Cámara de Diputados, ASF.

ASF (2013). Marco de Referencia del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. México, DF: ASF.

ASF (2016). Las reformas estructurales: Reforma educativa. México, CDMX: SERIE, Apuntes Didácticos.

ASF (2016). Marco de Referencia del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. México, CDMX: ASF.

ASF (2019). Informe de fiscalización a la cuenta pública 2017. México, CDMX: Cámara de diputados, ASF.

Cámara de Diputados (2009). Acuerdo 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del FAEB. México, DF: Cámara de Diputados, DOF.

Cámara de diputados (2014). 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, DF: Cámara de Diputados, DOF.

CONAGO (2012). Informe de la cuadragésima quinta reunión ordinaria. México, Mazatlán: CONAGO, comisión de hacienda.

DOF (1992). Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica. México, DF: DOF.

Fernández M. (2019). Uso y abuso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo. México, CDM: México Evalúa.:

Gobierno de la república (2012). Plan nacional de desarrollo 2013-2018. México, DF: Gobierno de la república.

INEE (2014). El derecho a educación de calidad, Informe 2014. México, CDMX: Informes Temáticos, INEE.

INNP (2010). Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del ramo 33. México, DF: SHCP, INNP.

Moody's Investors Service (2013). Gasto educativo restringe flexibilidad financiera de estados mexicanos. México, DF: Moody's Investors Service, Sub-soberanos.

SEP (2012). Historia de la educación en México. México, DF: Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, SEP.

SHCP (2006). Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales. México, DF: SHCP-Unidad de coordinación con entidades federativas.

Tanck D & Escalante P. (2010). Historia mínima de la educación en México. México, DF: el Colegio de México.

Tépach R. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004. México, DF: Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio.

Trujillo J (2012). El impacto deficitario en los erarios estatales de México por la aplicación de la fórmula del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica. Colombia, Cartagena: CLAD.

Trujillo J (2017). El FONE 2015, giro de timón. México, CDMX: Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

UNESCO (2000). Marco de acción de Dakar, educación para todos. Senegal, Dakar: UNESCO.