

La impunidad en la nómina magisterial

Uso y abuso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone)

Marco Antonio Fernández Martínez

Profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey e Investigador asociado de México Evalúa

Agradecimientos: Ha sido un largo recorrido de 152 peticiones de acceso a la información, múltiples entrevistas con autoridades federales y de los estados, legisladores, expertos en temas de financiamiento educativo, funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación y periodistas especializados en el tema educativo a lo largo de tres años y medio. Los hallazgos de este estudio no hubieran sido posibles sin la colaboración de múltiples colegas que generosamente hicieron revisiones, observaciones y sugerencias para avanzar esta investigación. En primer lugar, quisiera reconocer el apoyo fundamental de Noemí Herrera para la realización de este análisis. Sin duda alguna una mano derecha fundamental para llevar a cabo este proyecto. También agradezco a mi equipo de investigación: Carolina Kim, Gerardo Ortiz, Judith Guerrero, Juan Beltrán, Claudia Hernández, Germán Loyola, quienes su labor para la revisión de distintas fuentes hemerográficas se integraron a este trabajo. Javier Márquez nos compartió sugerencias metodológicas para fortalecer el análisis estadístico de las bases del Fone. Las observaciones de Hector Robles y su equipo, Sonia del Valle, Roberto de la Rosa y Rafael de Hoyos fueron muy útiles para mejorar el enfoque de esta investigación. Una versión con los primeros hallazgos fue realizada con el apoyo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Su equipo de investigadores, encabezado entonces por el Dr. Gerardo Esquivel, aportó observaciones relevantes para profundizar el análisis de los datos de la nómina docente y administrativa. Agradezco a los participantes de los seminarios de investigación organizados por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública en el verano de 2017 y por el Banco Mundial en su oficina de la ciudad de México en noviembre de 2018 sus observaciones y sugerencias para fortalecer el contenido. Agradezco tanto a Cynthia Castañeda como Pablo García la edición del documento y el apoyo de Miguel Cedillo en su diseño. Finalmente, quiero destacar el apoyo de Edna Jaime, Alejandro Poiré y Arturo Sánchez quienes lideran mis dos casas –la académica y en la sociedad civil organizada- su apoyo para llevar a buen puerto esta investigación. Estoy convencido que la academia y la sociedad civil organizada en nuestro país necesitan colaborar mucho más estrechamente para aportar evidencia que permita analizar los problemas que enfrenta el ámbito público mexicano, con el fin de aportar elementos de apoyo para que los tomadores de decisiones puedan avanzar esfuerzos encaminados a políticas en favor de un desarrollo más equitativo, incluyente y en el que la rendición de cuentas sea la norma y no la excepción. Espero este análisis sea un paso en esta dirección. Los argumentos y omisiones en este documento son responsabilidad exclusiva del autor.

INTRODUCCIÓN

Al menos dos mil 529 millones de pesos destinados a la educación presentan irregularidades año con año en México. Esta suma, equivalente a dos veces lo invertido para capacitar a los docentes en México, se desvía en gran proporción por el uso irregular que se ha hecho de uno de los fondos públicos más importantes en educación: el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone). En términos generales, con este fondo se financian los salarios de siete de cada 10 trabajadores de educación básica y normal en el país. Esto incluye a docentes, personal administrativo y personal operativo.

Los pagos realizados con el Fone representan el 2% de la fuerza laboral del país, y su funcionamiento absorbe cinco de cada 10 pesos del presupuesto educativo federal y dos de cada 10 pesos del presupuesto federalizado que reciben los gobiernos estatales cada año. Los recursos destinados al pago de la nómina educativa son cuantiosos y cualquier irregularidad en el manejo del Fone debería resultar alarmante, pues implicaría no sólo la merma de los presupuestos necesarios para tener plantillas completas de docentes en las escuelas, apoyar a los maestros que atienden las zonas más vulnerables o impulsar la profesionalización docente; también supondría mayor presión presupuestal en los estados, a la hora de hacer frente a los compromisos educativos. Sin embargo, hoy en día, pese a avances en el manejo de la nómina educativa, seguimos sin poder recuperar tres de cada 10 pesos usados de manera irregular con cargo a este fondo (ASF, 2019), ante la incapacidad de la autoridad para hacer cumplir la ley.

Diferentes medidas se han tomado para mejorar la administración de los recursos que se destinan al pago de la nómina educativa, pero ninguna tan radical como la reforma de 2013 para la **centralización del pago de la nómina federalizada**, esto es, la nómina educativa financiada mediante transferencias federales y que, a partir de 2015, administra directamente el Gobierno Federal. Con esta medida, los trabajadores del sector educativo continúan teniendo una relación laboral con los gobiernos de los estados –con excepción de la Ciudad de México, en donde el Gobierno federal mantiene el control absoluto de la

nómina—, pero los recursos, específicamente los pagos, son administrados directamente por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Entre los argumentos para promover la centralización del pago de la nómina educativa sobresale la promesa de dotar de mayor transparencia al uso de los recursos, a través de diferentes sistemas de información que se crearon para su administración. De ellos destacan dos: 1) el **Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE)**, que concentra y administra toda la información de las personas que reciben un pago financiado por el Fone a partir de la información brindada por los estados; y 2) el **Sistema de Información de Gestión Educativa (SIGED)**, que nace de la Reforma Educativa de 2012 con el objetivo de reunir y administrar la información necesaria para la operación del sistema educativo y reducir la carga administrativa de las escuelas. A esto se suma el compromiso de mejorar la equidad y eficiencia en la forma de utilizar los recursos educativos, con el objetivo de **poner fin a las irregularidades que históricamente se habían detectado en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)**. Finalmente, como consecuencia de esta centralización, **sus promotores prometieron que el Estado mexicano tendría ahorros importantes** al ordenar la nómina federalizada de educación básica y normal y detener los abusos que se habían observado anteriormente en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Si bien la reforma legal para la centralización de la nómina fue aprobada a finales de 2013, las nuevas reglas para administrar los recursos comenzaron a operar a partir de 2015. A lo largo de sus primeros tres años de operación y tras un examen minucioso de sus resultados se observan avances y pendientes en la ejecución de este fondo, cuya síntesis presentamos a continuación.

Resumen ejecutivo

Hallazgos

La creación del Fone implicó un incremento de 9% en términos reales de los recursos que la Federación destina para el pago de la nómina educativa federalizada. En su primer año de operación 22 entidades fueron favorecidas, al registrar un incremento de los recursos ejercidos de entre 9 y 34%, respecto de la última asignación de recursos federales educativos que recibieron mediante el FAEB. Con todo, nueve estados resultaron afectados al registrar una disminución de entre 2.7 y 3.5% de los recursos que previamente recibían con dicho fondo:

- Estados con mayor crecimiento en su gasto en nómina educativo: Baja California y el Estado de México.
- Estados con menos recursos: Sonora, Guanajuato, Chiapas, Tabasco, Puebla, Jalisco y Yucatán.

Los incrementos observados en el Fone se utilizaron principalmente para el financiamiento de los incrementos salariales negociados con el sindicato y la Federación. Dichos recursos no están necesariamente focalizados en los estados con mayores necesidades educativas; por ejemplo, con menores niveles de cobertura educativa en secundaria, mayor número de estudiantes en comunidades rurales o con problemas en el sostenimiento de la infraestructura escolar.

- Se identifican tres razones determinantes para el incremento de recursos en el Fone:

- Para la operación de la nómina centralizada, el Gobierno Federal aceptó incorporar en el nuevo fondo las prestaciones diferenciadas derivadas de la doble negociación salarial entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las autoridades educativas federal y de los estados, que prevaleció desde la descentralización de la educación básica y normal en 1992.
- El Gobierno Federal incorporó las plazas de docentes estatales en la nómina federal. Estas posiciones se ocuparon utilizando perfiles educativos para realizar funciones administrativas locales, es decir, el crecimiento de la nómina estatal para administración de los sistemas locales se realiza con cargo al presupuesto federal.
- El pago indebido de salarios y prestaciones a comisionados sindicales y trabajadores irregulares.
- **Entre enero de 2015 y diciembre de 2018 se destinaron más de mil 66 millones de pesos para el pago de 9 mil comisionados sindicales.** Este monto podría haberse usado, por ejemplo, para disminuir las desigualdades del 25% de los estudiantes que asisten a escuelas ubicadas en localidades de alta marginación en educación básica.
- Las irregularidades observadas, durante el período analizado, fueron más graves en Chihuahua, Aguascalientes y Coahuila, donde se destinaron más de 100 millones de pesos en pagos indebidos a comisionados sindicales.

Entre los avances en la operación del Fone destacan:

Pese a los pagos irregulares detectados, es necesario reconocer que la centralización de la nómina ha permitido mayor orden y transparencia en la administración de los recursos de la nómina educativa. Las irregularidades

que se registraban con el FAEB disminuyeran en 84% en el primer año de operación del Fone y en 95% al tercer año.

- **Recuperación de los pagos a terceros** que los estados retenían a los trabajadores de la educación y que anteriormente diversos gobiernos estatales no pagaron ni al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ni al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- **Cancelación de la doble negociación salarial** y mayor control de la asignación de plazas magisteriales.
- **El registro de la nómina ha mejorado el control sobre las plazas federalizadas y permite realizar análisis a nivel individual, de forma tal que, por ejemplo, se cuente con elementos para detectar si en efecto las entidades federativas y las autoridades federales en la ciudad de México concursan todas las plazas que tienen a su disposición por jubilaciones, fallecimientos u otras circunstancias.**

Asimismo, **debería permitir**, al menos para la nómina federalizada, **cruzar la información con los resultados individuales de las evaluaciones de ingreso y promoción para verificar que en efecto las plazas se hayan otorgado a través de los concursos** de ingreso y promoción. Será fundamental observar si en el marco de la legislación secundaria de la nueva reforma educativa los legisladores toman en consideración estos antecedentes para impulsar medidas a favor de la rendición de cuentas en el otorgamiento de las plazas y su pago a través del Fone.

Entre las debilidades se cuentan:

- **Las responsabilidades** administrativas de las autoridades federal y estatal se han diluido.

- No se han corregido (o nivelado) **las diferencias presupuestales educativas entre los estados.**
- **La asignación del Fone es inercial y no se guía por criterios que incentiven la inversión de las entidades federativas.**
- No hay **mecanismos efectivos para sancionar** a los responsables del uso irregular de los recursos públicos educativos.
- La autoridad educativa federal no ha cumplido con el mandato de ley relativo a que la SEP debe elaborar reportes de las irregularidades observadas en la nómina financiada con el Fone para ser entregados a la SHCP, la Secretaría de la Función Pública y la Cámara de Diputados. Sin embargo, ninguna de las autoridades que debían recibir esa información actuó legalmente como consecuencia de la omisión, es decir, no se han fincado responsabilidades administrativas y legales.

El análisis del Fone aporta una caracterización completa sobre la opacidad en el acceso a la información, la falta de rendición de cuentas y la impunidad:

- Ante la promesa por parte del Gobierno Federal de que la centralización de la nómina generaría ahorros sustantivos para el país, y ante la especulación de que éstos alcanzaron los 90 mil millones de pesos en los primeros tres meses de operación del fondo –según el dicho del entonces presidente del Senado Miguel Barbosa– o los 30 mil millones –en la versión de legisladores de Nueva Alianza–, el Congreso de la Unión emitió un punto de acuerdo para solicitar el informe de “economías” (ahorros) generadas por el Fone. **La SHCP aseguró que no hubo economías**, y el Senado no encontró en sus archivos información alguna enviada como respuesta de la autoridad hacendaria ante la petición legislativa. Nada de esto derivó en acciones adicionales para satisfacer el requerimiento de información.

- En respuesta a una petición de información sobre el estado que guardaba tal requerimiento, el órgano de Transparencia del Senado argumentó: “De acuerdo con el artículo 276 del Reglamento del Senado de la República, se reconoce expresamente que un punto de acuerdo constituye una petición o declaración formal que el Pleno del Senado de la República realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles, sin carácter vinculante, expresión que libera de obligación a cargo del destinatario de la misma, en la especie, la SHCP, para generar la respuesta correspondiente y, en consecuencia legitima la carencia de facultades, competencias o funciones del Senado como sujeto obligado en materia de acceso a la información, así como de sus órganos o unidades administrativas que lo conforman”. Podemos asumir, ante esta falta de respuesta a la petición de información —y su justificación a la letra del reglamento—, que **el trabajo legislativo que se centra en la formulación y aprobación de exhortos y/o puntos de acuerdo es inocuo**. Esto es, se reconoce y documenta que esta función parlamentaria no es vinculante, en demérito de un sistema de pesos y contrapesos que debería caracterizar a todo régimen democrático.
- El **endeble derecho a la información pública**, la precaria rendición de cuentas y las omisiones de las autoridades para cumplir con sus responsabilidades y asumir sus facultades legales, **abren la puerta a la impunidad**, expresada como tolerancia al abuso en la nómina educativa.
- Este **estudio es también el testigo del esfuerzo mayúsculo que ha implicado transparentar la información de la nómina en educación básica y normal federalizada y, en particular, de la nómina a cargo de la autoridad educativa federal en la Ciudad de México**, financiada con el Ramo 25 pero que, a diferencia del personal con cargo al Ramo 33, vía Fone, **no reporta el RFC ni el CURP** de los beneficiarios, bajo el argumento de la protección de datos personales —**pese a que dicha información es pública para el resto de la nómina educativa federalizada**.

- A la transparencia parcial de la nómina federalizada se suma el problema de la opacidad en la nómina de educación básica y normal financiada con recursos de los estados, lo que equivale al 30% aproximado del total de maestros y trabajadores en estos niveles educativos. De no abrirse esta información, no se podrá comprobar que el dispendio educativo en la nómina de educación se ha resuelto.
- Un factor adicional que ha mermado los esfuerzos institucionales para el control de la nómina ha sido la **excesiva rotación del personal encargado de darle seguimiento en la SEP**. Tan sólo entre 2000 y 2018 se observó que esta dependencia tuvo 9 oficiales mayores (hoy titular de la Unidad de Administración y Finanzas (TUAF)), autoridades que tenían bajo su control el área encargada de dar seguimiento tanto al FAEB como al Fone. **En el periodo en se llevaron a cabo las negociaciones de conciliación de la nómina entre la autoridad federal y sus contrapartes en los estados, y el primer año de operación del Fone en 2015, la SEP tuvo 4 oficiales mayores.** Ante esta rotación no sorprende que la autoridad educativa federal no haya dado continuidad a los esfuerzos institucionales en la SEP para ordenar la nómina docente y administrativa de educación básica y dar seguimiento a la recuperación de los recursos devengados indebidamente en este rubro.
- Hay una práctica preocupante que sugiere las autoridades en los estados buscaron estrategias para tratar de evadir las restricciones legales que prohíben el pago de personal comisionado al sindicato. Llama la atención que una proporción importante de comisionados sindicales (centros de trabajo con las claves AGS, AGD y FGD), fueron reubicados en centros de trabajo administrativo (clave ADG). Por ejemplo, 1,833 personas reportadas en las bases reportadas del Fone en el primer trimestre de 2015 como comisionados sindicales, se reubicaron en puestos administrativos al primer trimestre de 2017.

Al realizar un análisis transversal del comportamiento del personal adscrito a esta categoría se observa que **estas migraciones de personal se dieron particularmente en Aguascalientes, Colima, Durango, Hidalgo y Tlaxcala. En estas entidades, cada trimestre se reubicaron pequeños grupos de comisionados sindicales en centros de trabajo ADG.** Otros en cambio fueron adscritos a centros de trabajo con información opaca de sus características. Tal es el caso de aquellos individuos en los que la información recogida en el portal Fone refiere en centros “por reubicar”. Esta anomalía fue también señalada por la ASF en el marco de la revisión de la Cuenta Pública de 2016. No se sabe si dicha reubicación corrigió en efecto el problema de los pagos indebidos a las comisiones sindicales porque tanto los pases de lista llevados a cabo por la ASF como el cruce de información entre la nómina registrada por la autoridad en el SANE y el personal reportado por los directores en sus centros de trabajo, arrojó un número importante de individuos no localizados.

- **Entre las revisiones de las Cuenta Públicas de 2000 a 2017, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) determinó un total de 2,121 Pliegos de Observaciones en las auditorías practicadas al FAEB y al Fone,** por presuntas irregularidades o daños patrimoniales. A mayo de 2019, 1,419 casos (66.8%) tienen un seguimiento concluido, –es decir, los presuntos responsables solventaron la irregularidad preliminar–; 498 casos (23.5%) se encuentran en seguimiento –la ASF se encuentra valorando las respuestas de los presuntos responsables para determinar si confirma la irregularidad o si la da por solventada. Finalmente, en sólo 207 casos (9.8%) la ASF determinó que las respuestas eran insuficientes y, por tanto, dio lugar a un procedimiento para fincar responsabilidades, es decir, confirmó los daños patrimoniales para iniciar la recuperación.

No obstante, la determinación de la ASF es apelable ante instancias judiciales, por lo que se inicia un segundo proceso de seguimiento. Así, **de los 207 Pliegos de Observaciones en los que se confirmó la irregularidad detectada, 114 casos cuentan con una resolución en firme, 39 se**

encuentran en seguimiento y en **54 casos cuentan con una resolución dictada por un juez o tribunal que suspende los efectos resarcitorios por falta de causas que justifiquen la acción.**

- De esta forma, **sólo el 5.3% de los Pliegos de Observaciones (114 casos) emitidos por la ASF tienen una irregularidad confirmada. De esta forma se evidencian procesos de auditoría deficientes.**
- En suma, las omisiones por parte de las autoridades a las que se les solicitó información relacionada con el ejercicio de los recursos de la nómina y las incipientes acciones implementadas para dar seguimiento a las irregularidades detectadas dan cuenta de **un preocupante contexto de impunidad.** Por ello, pese a una aparente disminución de las anomalías en el ejercicio de los presupuestos para la nómina, los aspectos negativos se han mantenido.

Por otra parte, aunque las irregularidades detectadas en el uso de los recursos destinados al pago de la nómina de educación básica y normal son numerosas – cuantiosas en términos presupuestales– y ampliamente documentadas, las acciones para remediarlas han sido insuficientes:

- Entre 2008 y 2017 se han detectado 147 mil 432 millones de pesos en irregularidades. De cada **10 pesos** identificados como irregularidades, sólo **dos** se han recuperado a través de devolución, en **5** han logrado ser aclarados por los estados, pero **3** aún están en proceso de recuperarse.
- De la revisión de la cuenta pública de 2008 a 2017, en el uso del FAEB-Fone, **la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha establecido 125 denuncias ante la Procuraduría –hoy Fiscalía General de la República– por irregularidades que superan los 6 mil millones de pesos; hasta ahora dichas denuncias no han causado sentencia: 123 se encuentran en proceso de integración, una fue desechada y la otra tiene un amparo interpuesto.**

- La mayor parte de estas denuncias se han interpuesto por presuponerse la comisión de un delito por el desvío de recursos públicos para fines no previstos en su asignación o realizar pagos a comisionados sindicales o a personal no identificado durante el proceso de las auditorías. Tal es el caso del Estado de México, con siete denuncias, y el de Chiapas, entidad con tres denuncias y un monto de irregularidades de 188 millones de pesos.

En suma, la creación del Fone supuso el fin de las irregularidades del FAEB, al plantear la creación de un escenario de mayor transparencia y rendición de cuentas que permitiría a todos los involucrados conocer el destino de los recursos que la Federación transfiere anualmente a los estados para el financiamiento de la nómina magisterial y administrativa de educación básica y normal. Sin embargo, omisiones importantes por parte de las autoridades federales y estatales han dado cobijo a abusos persistentes en la administración de los presupuestos en esta materia.

Recomendaciones de política pública

- I. Incluir** en los criterios de distribución **elementos que contextualicen el panorama educativo** (calidad educativa e inclusión), el peso efectivo de las entidades y su participación en el gasto educativo, así como los costos de las irregularidades detectadas en los ejercicios anteriores.
- II. Discutir la pertinencia del financiamiento con recursos federales de las diferentes categorías adscritas a los centros de trabajo con clave ADG** –los del personal administrativo-operativo–.
- III. Prestar mayor atención al avance de las denuncias y recuperaciones de los montos observados por la ASF en el FAEB y el Fone**, a fin de resarcir los daños y lograr efectivamente una restructuración del gasto educativo para enfocarlo en áreas educativas prioritarias, como plantillas completas en las escuelas, personal docente

complementario que atienda a los alumnos con peligro de abandono escolar y mejorar el mantenimiento de las escuelas, entre otros.

IV.Promover que se ejecuten las sanciones que deriven de **las irregularidades cometidas** con los recursos del fondo, además de **dar seguimiento a la recuperación de los montos que se han desviado.**

V.Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas: El SANE, al tener concentrada la información de la nómina educativa, se presenta como el mejor instrumento para supervisar la implementación de los recursos; sin embargo, su operación no es completa, pues el SIGED aún no está operando adecuadamente debido a problemas de carácter técnico y presupuestal. **Es decisivo que el SIGED opere de manera completa a la brevedad.** A pesar del mandato legal que ordenó su operación como un mecanismo para transparentar la información educativa en las escuelas públicas de nuestro país, hemos observado un retraso en su operación que supera los tres años.

Antes de ceder a las presiones de los gobiernos estatales o de las delegaciones sindicales que demandan mayor cantidad de recursos, resulta fundamental precisar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno en el sector educativo. La aparente inequidad con la que se han manejado las sanciones contra los gobiernos estatales que han incurrido en un uso indebido de los recursos genera el ambiente propicio para que la corrupción se perpetúe, erosionando cualquier propósito por mejorar la educación en México.

Al trasladar la administración del pago de la nómina federalizada a la SEP-SHCP, los gobiernos de los estados encuentran pocos incentivos para co-responsabilizarse de manera efectiva en la solución de las problemáticas que ocurren en sus sistemas educativos para endosarlos a las autoridades federales. Por ejemplo, desde atender asuntos de resolución de conflictos en las comunidades escolares, o atender aspectos de seguridad en los entornos de las escuelas, o resolver necesidades de recursos urgentes, hasta el retraso de pagos y retos que persisten de docentes jubilados a los que se les adeudan

pensiones porque gobiernos anteriores les retuvieron sus contribuciones de seguridad social sin transferirlas al ISSSTE e IMSS.

Si bien, ante abusos que se han observado en distintos gobiernos estatales y opacidad para transparentar sus presupuestos educativos, el federalismo no tiene una buena reputación en nuestro país, y por tanto **es necesario tener presente que el pasado centralista de la educación pública en México también fue marcadamente ineficiente.** Hay diferencias en los logros de la gestión educativa entre entidades federativas, donde algunos gobiernos han buscado avanzar en la administración de sus sistemas educativos y lograr mejores resultados en sus aulas (Ej. Puebla y Sonora). **La administración de las necesidades educativas de los estados desde la visión central de la SEP fue un fracaso y estuvo caracterizada por una corrupción rampante y por la captura del aparato educativo por parte del SNTE.** En conjunto, no produjo resultados de educación de calidad, por lo que la desesperación ante la recurrente irresponsabilidad subnacional y el entusiasmo por centralizar aún más la política educativa tiene que ser considerados con cautela.

Pensar que toda la nómina educativa puede centralizarse — incluyendo la del 30% que aproximadamente sigue en manos de los estados— implicaría ahondar más las limitaciones en muchos gobiernos estatales que no asumen la administración adecuada de sus sistemas educativos con relación a la mejora de la calidad y superación de los rezagos en oportunidades de lograr trayectorias educativas completas y aprendizajes integrales, lo que abriría el camino a un probable deterioro mayor de los resultados educativos.

Al mejorar la forma en se ejercen los presupuestos educativos, se obtienen mayores recursos para alcanzar una educación pertinente, equitativa y de calidad, que brinde mejores oportunidades de desarrollo a los niños y jóvenes de este país.

ANTECEDENTES: EL DESFALCO DEL FAEB

Siete de cada 10 pesos que se destinan para administrar los servicios de educación básica, provienen de la federación a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone). El 90% de los recursos de este fondo se destinan a financiar los salarios de docentes, administrativos y directivos en el sector educativo público desde preescolar hasta secundaria, además de escuelas normales. Los pagos financiados representan el 2% de la fuerza laboral del país, cuyos ingresos absorben 5 de cada 10 pesos del presupuesto educativo federal y 2 de cada 10 pesos del presupuesto federalizado que reciben los gobiernos estatales al año.

Los recursos son cuantiosos. Cualquier irregularidad en el manejo de este Fondo debe resultar alarmante, pues no sólo implica menos recursos para tener plantillas completas de docentes en las escuelas, apoyar a los maestros que atienden las zonas más vulnerables o apoyar la profesionalización docente. También implica mayores presiones presupuestales en los estados para hacer frente a los compromisos educativos. Sin embargo, 11 mil millones de pesos en promedio al año, han sido identificados con irregularidades en los últimos años. Si bien el porcentaje de estas irregularidades ha comenzado a disminuir significativamente, siguen sin recuperarse 3 de cada 10 pesos usados indebidamente (ASF, 2019).

El Fone opera a partir del 2015, sustituyendo la función del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y es resultado de la reforma administrativa en materia educativa que se impulsó a finales de 2013. Con esta reforma se centralizó el pago de la nómina, no así la administración de toda la nómina. Es decir, el Fone mantiene el mismo objetivo del FAEB, de proporcionar recursos a los estados para financiar el pago de la nómina educativa de los servicios federalizados. Sin embargo, a diferencia del FAEB, la administración de los recursos del Fone están a cargo de la federación a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las cuales no pueden efectuar pagos a menos que hayan validado la nómina que les es enviada por las autoridades educativas de los estados. Anteriormente, los estados recibían las transferencias educativas de la federación y realizaban el pago de la nómina

educativa a su cargo. Es de esta forma que, entre 1992 y 2014 cuando los estados controlaban la administración y pago de la nómina educativa, se documentaron desvíos, pagos a aviadores, a personal con plazas en estados no contiguos, comisionados sindicales, individuos sin Registro Federal de Causantes (RFC), contribuciones retenidas para la seguridad social de los maestros y trabajadores de la educación pero que nunca fueron entregados por las autoridades estatales al IMSS o al ISSSTE entre otras tantas anomalías.

Al centralizarse el pago de la nómina educativa, las autoridades estatales dejaron de tener influencia directa en el manejo de los recursos, pero conservan su papel de patrón de los trabajadores, lo que implica que son los encargados de la contratación y de la integración de la nómina educativa, información que subsecuentemente envían a las autoridades federales para su pago.

Los **argumentos con los que se promovió esta centralización** versaron en la promesa de dotar de **mayor transparencia** el uso de los recursos, **frenar los abusos de pagos indebidos** con cargo al erario y **mejorar la administración de la nómina educativa federalizada**. Para ello fue necesario el desarrollo del Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE), que concentra y administra toda la información de las personas que reciben un pago financiado por el Fone a partir de la información brindada por los estados, y el Sistema de Información de Gestión Educativa (SIGED) que nace de la reforma educativa con el objetivo de reunir y administrar la información necesaria para la operación del sistema educativo y reducir la carga administrativa de las escuelas. El desarrollo de los dos sistemas se sustentó en la urgente necesidad de, como se ha mencionado, frenar los múltiples abusos que se cometieron en la distribución y ejercicio de los recursos del FAEB y brindar herramientas para la mejor administración de la nómina en educación básica y normal.

En 1992, las autoridades estatales y federales, junto con los líderes sindicales de maestros, acordaron la descentralización de los servicios de educación básica (preescolar, primaria, secundaria) y normal. Con este acuerdo, los estados se hicieron cargo de todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes e inmuebles de los servicios educativos que estaban bajo la responsabilidad de la federación. Para implementar este cambio, la federación debió asumir la responsabilidad de ministrar

recursos suficientes a los estados para cubrir el costo de operación y el pago de los servicios personales y compensar las diferencias entre las entidades y regiones.

En un inicio, la descentralización de la educación básica y normal se financió con el ramo 25, creado con el fin de concentrar administrativamente los recursos a transferir a los estados.¹ Este Ramo recibió recursos que formaban parte de Ramo 11, *Educación Pública*, y desde éste se transfirió el presupuesto de Educación a las entidades, en los términos acordados con cada una. Sin embargo, como consecuencia de la creciente competencia política en el país, en 1997, el entonces partido gobernante, PRI, tuvo que aceptar la propuesta del autodenominado bloque opositor para fortalecer los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales. Se modificó el capítulo V de Ley de Coordinación Fiscal para constituir el **Ramo 33** (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que se incorporó al PEF para el ejercicio 1998. Dentro del ramo 33 se estableció el **FAEB**, cuyos fondos, hasta 2007, se determinaban anualmente tomando en consideración el registro de escuelas y plantilla de personal que fueron la base de cálculo de los recursos transferidos en la descentralización educativa, así como los recursos transferidos en el ejercicio inmediato anterior.

La fragmentación de la rectoría de la educación tras la descentralización y la falta de una legislación clara que regulara el uso de los recursos, provocó que este Fondo presentará múltiples irregularidades desde su creación.

La opacidad y carencia de mecanismos efectivos para rendir cuentas, sumado al creciente flujo de recursos transferidos, propiciaron que los gobiernos estatales, sin importar el partido, desviaran ilegalmente montos importantes para financiar actividades y salarios no correspondientes con la finalidad del Fondo. Además de esto, **los recursos fueron utilizados con fines clientelares, tales como apaciguar marchas, protestas y demás acciones disruptivas llevadas a cabo por las diferentes secciones del Sindicato**

¹ Mediante el Ramo 25 (Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos), se transfirieron los recursos para la prestación de los servicios descritos en su nombre, incluyendo Previsiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones Para la Educación Tecnológica y de Adultos; y Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal.

Nacional de Trabajadores por la Educación (SNTE) y de su parte disidente, la Coordinadora Nacional de Trabajadores por la Educación (CNTE)².

El sindicato fue de los actores más beneficiados con este fondo. A través de diferentes mecanismos, el SNTE obtuvo diversas prebendas salariales que poco tenían que ver con el mérito y mucho con su fortalecimiento como institución sindical tras la descentralización educativa. **Como el fondo estaba destinado al pago de la nómina educativa, los líderes sindicales, aprovechando la fragmentación de responsabilidades de las autoridades educativas entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, se beneficiaron de una doble negociación salarial.** Este esquema consistía en que, una vez que los líderes sindicales negociaban los incrementos salariales y prestaciones con la SEP, repetían las mismas negociaciones con los gobiernos estatales por prestaciones adicionales, propiciando el aumento a más de ocho mil conceptos de pago en las 32 entidades federativas (SEP, 2018). Esta doble negociación salarial, les permitió obtener, además de recursos, mayor injerencia en las decisiones de política educativa.

A su vez, esta situación implicó una **merma significativa en la viabilidad de las finanzas públicas federales y en particular, de distintas entidades federativas, lo que propició** que los ejecutivos estatales declararan en repetidas ocasiones que los recursos establecidos no eran suficientes para solventar los pagos de la administración de los sistemas educativos y en especial, las prestaciones y las demás crecientes demandas salariales que las distintas secciones del SNTE les exigían. Varios gobernadores llegaron incluso a amenazar a la federación aludiendo que, si no recibían más transferencias, regresarían al gobierno federal la administración de sus sistemas de educación básica.

En 2007 se aprobó una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de dar una solución a las demandas de los gobernadores. La reforma buscó que la asignación del Fondo se realizara de manera eficiente, que permitiera un reparto coherente con las necesidades de cada entidad, así como reducir la brecha del gasto por alumno entre las

² Mediante diversas acciones disruptivas, el SNTE logró obtener mayores recursos federales transferidos a los estados para el rubro educativo, así como presupuestos complementarios por parte de los gobiernos estatales. En un estudio detallado del tema, se documentó que con cada protesta magisterial el gobierno federal transfirió en promedio 17.32 pesos más por alumno a los estados donde se movilizaban los agremiados del SNTE. Dicho hallazgo demostró que es en las calles, y no en la calidad de lo que se enseña en las aulas públicas, donde el magisterio ha obtenido mayores presupuestos educativos (Fernández, 2012).

entidades y diseñar una nueva fórmula para la distribución del FAEB tomando en cuenta los siguientes ponderadores: **matrícula en educación básica pública (con un peso del 50%); rezago en gasto federal por alumno (20%); gasto estatal en educación (20%) y el Índice en calidad educativa que sería determinado por la SEP (10%).**

La aplicación de la nueva fórmula generó que 20 entidades federativas sufrieran una disminución en sus transferencias, incluyendo estados como Oaxaca, Hidalgo y Querétaro. Con el fin de subsanar la problemática de las entidades que se vieron afectados tras el nuevo reparto de la fórmula del FAEB, se estableció el “Fondo de Transición por entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal”. Pese al incremento sustancial de recursos y los fondos de compensación, la inconformidad por parte de los gobernadores persistió.

Si bien, modificar la fórmula en la asignación del FAEB era necesario, existió un serio problema con los datos que se requerían para estimar la distribución de los recursos, ya que, al no existir información robusta sobre estadísticas educativas, lo referente al número alumnos era propenso a ser alterado por las autoridades estatales para así recibir mayor cantidad de recursos³. Por otra parte, la incapacidad de la autoridad educativa federal y del consejo educativo -integrado por sus contrapartes estatales y por los respectivos representantes del sindicato magisterial-, para acordar un indicador de calidad educativa, implicó que el 10% de la fórmula quedara sin información. Para resolverlo, se decidió que ese porcentaje fuera sumado al correspondiente con base en la matrícula de estudiantes. Un craso error que ignoró la dinámica política y la corrupción insertadas en el cálculo de este indicador (Fernández, 2012).

Paralelo a la modificación de la fórmula del FAEB, se estableció en la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2008, la ejecución de una auditoría externa.⁴ El informe fue entregado a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados. En el informe se evidenciaron los deficientes controles para el manejo de la

³ Cómo se encargaría de revelar más tarde la ASF (2008), el Cuestionario 911 contenían serias irregularidades en la información que proporcionaban, pues los directores de las escuelas mentían sobre el número de alumnos al contabilizar dos veces a un mismo alumno para justificar los turnos matutino y vespertino y poder mantener las plazas magisteriales. Aunque las AEL sabían que ocurría esto, no hacían nada al respecto pues la inflación de la matrícula significaba mayor cantidad de recursos (Fernández, 2012)

⁴ Ésta fue realizada por la firma RSM Bogarín, Earhard, Padilla, Álvarez & Martínez a lo largo del 2008.

información sobre centros de trabajo (particularmente escuelas), docentes y la matrícula de educación por parte de las autoridades educativas locales (AEL) y la SEP.⁵ Asimismo, con el informe quedó al descubierto la falta de cooperación entre las autoridades educativas para mejorar la administración de los sistemas educativos de las entidades, la absoluta discrecionalidad con la que administraban los recursos y las omisiones en los reportes que tenían que enviar a las autoridades. Un ejemplo de ello fueron las disputas entre el gobierno federal y algunos estados y sus diferencias en los criterios para la definición de la matrícula pública de educación básica, componente esencial en la fórmula de distribución del FAEB.

EL MAPA DE LA IRREGULARIDAD

La ASF por su parte, tras las nuevas facultades que adquirió para auditar el Fondo en todas las entidades, realizó 309 auditorías financieras y de cumplimiento al FAEB entre 2008 y 2014. En este período de tiempo se detectaron **141 mil 645 millones de pesos**, que resultan equivalentes, por ejemplo, a 1.2 veces el presupuesto ejercido en becas de media superior en los últimos 7 años.

El monto de irregularidades detectadas fue proporcional a los recursos recibidos por cada entidad federativa. Mientras las transferencias de recursos se efectuaron sin los mecanismos de control adecuados, los ejecutivos estatales que recibían mayor cantidad de recursos por el peso de sus sistemas educativos incurrieron en más anomalías. La mayor parte se debieron a presiones de las secciones sindicales dentro de la entidad y concesiones que las propias autoridades educativas en los estados le brindaron a cambio de apoyos políticos. Incluso, en ocasiones —dado que el SNTE logró ser a la vez representante sindical y autoridad educativa—, las irregularidades del presupuesto de la nómina se multiplicaron.

El ejemplo más representativo de un gobierno estatal que presentó irregularidades en el manejo de los recursos de la nómina magisterial y administrativa fue el de Veracruz. Dicha entidad encabezó las irregularidades detectadas por la ASF y fue sujeto del mayor número de denuncias de hechos que dicha autoridad fiscalizadora presentó ante la Procuraduría General de la República (PGR). Las citadas denuncias corresponden a

⁵ Parte de los resultados de esta auditoría también revelaron la falta de cooperación para atender los sistemas educativos, un ejemplo de ello es como las entidades señalaron tener criterios de interpretación “distintos” al concepto de matrícula pública de EB respecto al determinado por la SEP.

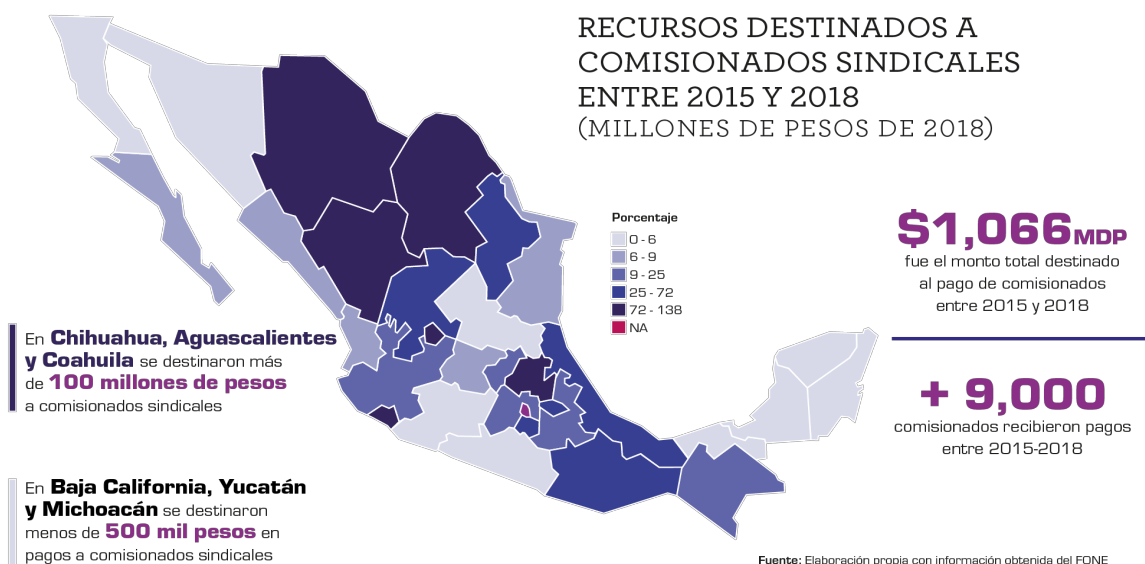
delitos por el desvío de recursos del FAEB a fines distintos de los educativos, la transferencia de recursos públicos educativos a cuentas bancarias de particulares, el pago ilegal de comisionados sindicales, aviadores, a personal en centros de trabajo fantasma o por recursos ejercidos cuya comprobación no pudo hacer la autoridad.

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

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

De las entidades con mayores problemas en el uso del Fondo se encuentran Veracruz con el 18% de este monto y el Estado de México con 17%. A estas dos entidades le siguen Oaxaca (5%), Michoacán (5%), Chiapas (4%), Nuevo León (4%), Baja California Sur (4%) y Morelos (4%). Las entidades con el menor porcentaje de irregularidades fueron Campeche (0.3%), Tlaxcala (0.4%), Yucatán (0.5%) e Hidalgo (0.5%). En todas estas entidades, destacaron los pagos indebidos a comisionados sindicales.

Mapa 1. Irregularidades de la nómina educativa señaladas por la ASF, distribución por entidad



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

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

EL COCTEL DE ANOMALÍAS

El desvío de recursos para financiar a comisionados sindicales, se convirtió en uno de los problemas más documentados del Fondo, pero no fueron los únicos. Por ejemplo, la retención de impuestos y seguridad social, fue una de las irregularidades frecuentes del FAEB. Esta anomalía representó el 10% de los problemas que fueron detectados por la ASF. En varias ocasiones, las entidades utilizaron recursos del siguiente período presupuestal para resarcir este tipo de daños, lo que implicaba un nuevo desvío presupuestal.

Lo anterior, colocó a cientos de docentes en situación de vulnerabilidad, pues si bien, cada quincena se retenía a los trabajadores las contribuciones del SAR, ISR, ISSSTE, FOVISSSTE, estos montos no eran transferidos por las autoridades financieras a las instituciones correspondientes. Esto, además de representar un manejo ilícito de los

recursos, que en sí representa un delito al tratarse de malversación de fondos, dejaba a las instituciones sin recursos para después hacer efectivas las prestaciones de los trabajadores.⁶

Por otro lado, pese a que la ley fue muy específica al señalar que los recursos transferidos del FAEB sólo podían destinarse a la nómina federal que había sido transferida en los acuerdos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), **entidades como Sinaloa, Baja California Sur, Coahuila y Oaxaca destinaron recursos federales para financiar la nómina y programas educativos de los sistemas educativos estatales.**

Como se ha mencionado, la doble negociación salarial que conseguía el SNTE, primero con la federación y después con las entidades, propició que **el 13.73% de los recursos de irregularidades se fueran al pago de compensaciones, bonos y estímulos no contemplados por la autoridad educativa federal, pero pactados con las autoridades estatales.** Este fue el caso de entidades como Chiapas, Sinaloa, Oaxaca, Morelos y Michoacán.

⁶ De acuerdo con diversos reportes periodísticos, se sabe de averiguaciones en entidades como Veracruz, en las que se ha instruido al Sistema de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que instrumenten las medidas necesarias para descubrir el destino de estos recursos y proceder en el fincamiento de responsabilidades. Por su parte, el exdirector general del ISSSTE, José Reyes Baeza, realizó negociaciones con las entidades para firmar convenios de reconocimiento de adeudo y pago para subsanar estos adeudos. Así mismo, junto con SHCP, se han establecido mecanismos para cobrar mediante retenciones a las participaciones, los montos de las entidades morosas. Sin embargo, no se tiene cuenta alguna de proceso administrativo y/o penal exitoso en contra de los funcionarios que permitieron estos desvíos del FAEB en detrimento de los trabajadores de la educación.

Gráfico 2. Catálogo de anomalías detectadas en el manejo del FAEB 2008-2014 (porcentaje)

141 mil 645 millones de pesos de la nómina educativa federalizada se usaron irregularmente entre 2008 y 2014. El **pago a comisionados sindicales** era sólo 1 de los 9 problemas más comunes

DISTRIBUCIÓN DE LAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL FAEB (PORCENTAJE)



Nota: Se tomó en cuenta la suma de los montos a los que ascendieron las irregularidades especificadas en los Pliegos de observaciones de 2008 a 2014.
Fuente: Elaboración propia con información de la ASF. Actualizada al 31 de octubre de 2018

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

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

El **pago ilegal de comisionados sindicales –federal y estatal–** representó el **12.2%** de las **irregularidades**. Este hecho fue más evidente en Chiapas, Baja California Sur, Zacatecas, Veracruz y Sonora. **Aunado a ello, el 5.6% de los recursos se destinaron a financiar a personal con irregularidades**, es decir todos aquellos trabajadores que desempeñaban funciones no identificadas en el catálogo de la SEP y distintas a las de un docente; no tenían contrato; estaban dados de baja o simplemente no eran localizados ni reconocidos en su centro de trabajo, pero que sí recibían un pago de manera quincenal. El 3.34% restante de las anomalías se destinó a financiar a **trabajadores que tenían plaza de docente, pero se encontraban adscritos a centros de trabajo inexistentes, clausurados, o no financiables con el fondo**.

EL ENSAMBLAJE DEL FONE

Dado este contexto, la iniciativa de reforma fiscal en materia educativa, impulsada por el Ejecutivo Federal presentó al Fone como la solución de los problemas históricos del FAEB, que en suma fueron:

- **Graves distorsiones en la asignación de los recursos** derivadas de tomar como ponderador el coeficiente de la matrícula de alumnos estatales, en razón de los incentivos de las autoridades para sobre reportar la matrícula educativa, a efecto de contar con mayores recursos para el financiamiento de la nómina, aunado a la incapacidad de la autoridad federal para validar la matrícula reportada, al carecer de un instrumento de control censal.
- **Disparidades existentes en el gasto educativo** entre entidades, derivadas de los costos diferenciados para proveer educación en zonas con altos o bajos índices de concentración poblacional, y en las desigualdades inherentes del costo de vida. Desde esta perspectiva, el sistema de financiamiento de la nómina educativa en la etapa del FAEB acentuó las desigualdades, en razón que premiaba la asignación de recursos de acuerdo al factor matrícula y careció de mecanismos para cerrar brechas.
- **Doble negociación salarial:** la primera negociación se realizaba a nivel federal y la segunda se desarrollaba en las entidades, generando una presión no sólo inercial, sino creciente al gasto y diferencias sustantivas en las prestaciones de los docentes y trabajadores de la educación básica y normal en los distintos estados del país.
- **Falta de coherencia entre la creación de plazas** y los objetivos de cerrar las diferencias existentes en el número de alumnos por maestro, por lo que existía un exceso de personal en algunas entidades.
- **Disparidad entre la participación del gasto federal y estatal en el sistema educativo**, el cual no sufrió ninguna modificación estructural desde la descentralización de 1992.

LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA: ENTRE EL ENTUSIASMO POR ORDENAR LA NÓMINA DOCENTE Y EL ESCEPTICISMO

Cuando la propuesta del ejecutivo se presentó ante el Congreso, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) brindó su respaldo a la iniciativa. Los miembros de esta bancada se limitaron a repetir las bondades que acompañarían a la reforma propuesta, tal como fueron referidas en la exposición de motivos de la iniciativa del

presidente. Por su parte, tanto el Partido del Trabajo (PT) como Movimiento Ciudadano, asumieron una postura de rechazo a la propuesta del nuevo fondo educativo.

Los argumentos más críticos se observaron en los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido de Acción Nacional (PAN). Por ejemplo, el senador Mario Delgado, señaló que, al omitir el criterio de calidad educativa en la fórmula del Fone, se toleraba una inconsistencia con el espíritu de la reforma educativa que había establecido como objetivo central mejorar dicha calidad. Por su parte, el senador Juan Carlos Romero Hicks, calificó la centralización de la nómina como una medida antifederalista e incompleta al omitir el tema de calidad y equidad como principio en la distribución de los recursos entre entidades.

Conscientes quizá de la omisión del Ejecutivo Federal de no cumplir con el componente de calidad del FAEB como criterio de distribución de los recursos federales educativos, estos legisladores enfatizaron la necesidad de que en esta ocasión no se dejará la responsabilidad al gobierno federal. Si como parte de la reforma educativa se había impulsado la autonomía del **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**, era necesario que **este órgano elaborara la propuesta del indicador de calidad a considerar como parte de los criterios de equidad** y reforzar los mecanismos que corrigieran el histórico manejo inadecuado y **distribución deficiente de las transferencias educativas federales a las entidades.**

Sin embargo, los cuestionamientos no encontraron eco, y en el marco del *Pacto por México*, la reforma fue aprobada en el mes de octubre del 2013 sin incluir este componente de calidad.⁷ Asimismo, en la legislación no se incluyeron modificaciones para endurecer las sanciones en contra de aquellos individuos involucrados en el uso irregular de los recursos del Fone.

⁷ Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 423 votos en pro, 48 en contra y 9 abstenciones, el jueves 17 de octubre de 2013 y aprobado en la Cámara de Senadores con 74 votos en pro y 50 en contra, 28 de octubre de 2013, con modificaciones.

Argumentos generales a favor y en contra de la centralización de la nómina docente expresados en la discusión legislativa

A favor	En contra
● Mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. ● Ahorro significativo para la Hacienda Pública con: ○ La eliminación de la doble negociación salarial. ○ El pago directo de terceros institucionales. ○ La eliminación de pagos irregulares (personal sindical, aviadores, o no contemplados por las autoridades). ● Mejor asignación presupuestal dentro de las entidades para disminuir las brechas de gasto educativo por alumno. ● Implementación de un Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE) con información del SIGED. ● Creación de plazas con base en los lineamientos de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).	● Transgrede los principios del federalismo educativo, al reducir la participación de las entidades en materia educativa. ● Fortalece el papel de la federación sobre los docentes. ● Es incompleta al no incluir criterios que promuevan la calidad educativa y equidad. ● No se establecen con claridad los objetos de gasto que pueden ser financiados con el fondo. ● No generan mecanismos efectivos para sancionar a las autoridades que hagan uso irregular de los recursos. ● No refuerza los mecanismos existentes para una mayor transparencia y rendición de cuentas. ● No quedan completamente claros los criterios para la asignación presupuestal y el de plazas.

Fuente: Elaboración del autor con base a los argumentos expresados en la discusión del Congreso y referidos en el Diario de Debates.

EL PROCESO DE CONCILIACIÓN

Aprobada esta reforma y con el fin de determinar cuáles serían las plazas y prestaciones que se pagarían con el nuevo fondo (Fone), la federación y los gobiernos estatales se dedicaron a la conciliación de las plazas transferidas en 1992, lo que implicaba una revisión exhaustiva de los sueldos y prestaciones de los docentes federalizados en cada una de las entidades federativas. Este proceso se llevó a cabo en tres etapas: 1) determinación del presupuesto regularizable de servicios personales del FAEB, 2) conciliación de las plazas/horas de los estados y 3) determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones que correspondan a cada estado.

La conciliación fue una tarea compleja que no sólo requirió elementos técnicos, sino también políticos para lograr que las entidades firmaran los convenios. El **principal problema** que enfrentaron las autoridades federales fue el allegarse de **información confiable y verificable**, ya que las cifras que hacían llegar las autoridades estatales contenían una serie de inconsistencias en las que se superaba sustantivamente los registros que la autoridad federal tenía sobre el personal transferido y autorizado a los estados⁸.

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

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

⁸ Si bien, el problema de información se buscó resolver mediante el levantamiento del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), la resistencia de trabajadores para brindar información en entidades como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, limitaron la obtención de información de mayor calidad. El entonces titular de la SEP, Emilio Chuayffet expresó que las personas que no se censarán quedarían fuera de la nómina (González, 2014)- Sin embargo, al final del ejercicio, el censo no pudo completarse en su totalidad y la amenaza no se cumplió. Pese a que múltiples docentes y trabajadores del sector educativo no fueron censados, no se detuvo su pago.

EL NUEVO ESCENARIO PRESUPUESTAL DEL FONE

La creación del Fone implicó un incremento del 9% en términos reales de los recursos transferidos a las entidades. Este incremento no se distribuyó entre todas las entidades ni en la misma proporción: 22 estados fueron beneficiados en un rango de entre 9% a 34%, con Aguascalientes encabezando la lista de los beneficiados al registrar un incremento del 34% de los recursos asignados, seguido de Campeche (32%) y Morelos (28%). Mientras que en nueve entidades se registró una disminución en un rango de 2.7% a 3.5% en el que Baja California registró la mayor disminución de recursos (-3.5%), seguido del Estado de México (-3.3%).

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

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

Aunque se ha mencionado que el incremento se hizo de forma compensatoria a los recortes de la fórmula del FAEB 2008, en realidad el incremento obedece a otras consideraciones, tanto técnicas como políticas. Un inconveniente técnico de la estimación del escenario presupuestal del Fone para 2015 fue la poca información que se tenía conciliada hasta la

fecha de entrada en vigor del fondo, además de que para realizar los escenarios presupuestales se tomaron como base los recursos ejercidos en el 2013. Similar a lo ocurrido en 2008 con la entrada en vigor de la nueva fórmula del FAEB, la implementación de los nuevos criterios de distribución de los recursos federalizados para educación, a través del Fone, provocaron que ciertos estados aumentaran el flujo de sus recursos que recibieron de la federación, mientras que en otras entidades, disminuyeron.

Las autoridades hacendarias compensaron a los perdedores asignando un fondo compensatorio (transitorio) para Baja California, Chiapas, Guanajuato, México, Puebla, Sonora, Yucatán, los estados desfavorecidos con la nueva fórmula de distribución. Lo anterior generó diversas inconformidades entre las AEL quienes pugnaron por un incremento de recursos. Pese a ello, Hacienda mantuvo el escenario presupuestal proyectado y explicó que con el tiempo se irían corrigiendo los problemas técnicos de la administración. Mientras tanto, aseguró que los pagos de la nómina conciliada estaban garantizados bajo el nuevo esquema, que en ese momento se había vuelto el principal objetivo por los costos políticos que traería el que no se pagara a los docentes, maxime que simultáneamente se estaban realizando las primeras evaluaciones de desempeño de los docentes, aspecto que provocó movilizaciones serias del magisterio, en particular en los estados donde la disidencia magisterial tiene influencia (Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca).

Si bien, las debilidades con las que se proyectó el gasto se iban a corregir con el tiempo, lo ejercido en el 2016 dejó ver que los recursos erogados en el fondo mantuvieron su tendencia ascendente. No sólo eso, **pese al incremento del 9% en la asignación de los recursos, los sobrejercicios presupuestales que se habían observado con el FAEB, continuaron con el Fone. Es decir, el incremento de los recursos asignados a las entidades no logró ser suficiente, sino que requirió de recursos adicionales.**

El incremento de la asignación del Fondo parece contradecir las promesas de ahorro que en su momento hicieron las autoridades educativas y hacendarias. Como explicación a estos incrementos, los responsables de la administración del Fone argumentaron que fueron resultado de limitaciones técnicas que presentaban los nuevos criterios seleccionados para

la asignación de los recursos en un contexto donde se carecía de información completa para contrarrestar firmemente los registros de las entidades.

En ese sentido, los criterios de asignación derivados de los acuerdos de 2014 llevaron a que la federación aceptara financiar el total de plazas transferidas en 1992 conocidas como federalizadas, así como las plazas subsidiadas.⁹ A esto se sumó el reconocimiento de los incrementos salariales anuales aceptados por la federación, las prestaciones que sólo habían sido reconocidas por las autoridades estatales, así como la creación de las nuevas plazas creadas en términos de la Ley del Servicio Profesional Docente.

Con este nuevo marco de elementos a financiar se dispuso que el 90% de los recursos del fondo se destinarían a cubrir gastos de nómina, además de un subfondo para gastos de operación equivalente al 3.6% destinado a cubrir los costos de los servicios educativos, la capacitación y actualización y un subfondo para Gastos Corrientes, el cual financia las plazas subsidiadas. El gran problema fue que para realizar la conciliación de la información que le enviaron sus contrapartes estatales sobre sus nóminas, las autoridades federales sólo tenían la información incompleta proporcionada por el CEMABE¹⁰ y los reportes anteriores del FAEB que las autoridades entregaron a la SEP, los cuales, como se había comprobado anteriormente, no eran reportes precisos de los sistemas educativos.

Así, pese a estas limitantes de información y con el propósito de realizar la conciliación antes de finalizar el 2014 y no afectar a los estados en sus asignaciones presupuestales, todos los acuerdos fueron celebrados entre los estados y la federación. Resultado de la nueva asignación, fueron siete los estados que resultaron gravemente afectados con la nueva distribución presupuestal y para compensarlos, se les autorizó un fondo de compensación que puede ser usado para gastos de nómina.

⁹ Las plazas subsidiadas fueron creadas entre 1978 y 1989 y no son reconocidas por las autoridades federales como plazas transferidas. El gobierno federal se hace cargo de sus remuneraciones, mientras que los estados se hacen cargo de las prestaciones (Trujillo, 2013).

¹⁰ El CEMABE fue el censo que realizó el gobierno federal a partir de 2013. No obstante, los resultados no fueron completos en diversas entidades como Oaxaca, Michoacán donde un número importante de docentes se negaron a participar en el ejercicio.

Distribución del Fone por subfondo

El FONE tiene una estructura distinta a la del FAEB				
Subfondo	Servicios Personales 90.5%	Gastos de Operación 3.6%	Otro de Gasto Corriente 3.3%	Fondo de Compensación 2.6%
Uso	Nómina del personal con plaza federalizada transferida	Costo de los servicios de EB; capacitación y actualización docente; actualización del SIGED	Gasto corriente que se destina al pago de plazas subsidiadas pero no reconocidas como descentralizadas	Uso no definido por la LCF
Distribución	Se asigna de acuerdo a los registros del SANE* y del SIGED	Se asigna mediante fórmula y contempla: el valor histórico de 2013, matrícula potencial de EB y el deflactor del PIB	Es recibido sólo por 24 entidades y considera el valor histórico de 2015	Beneficia a 7 estados, también fueron beneficiadas con la fórmula del FAEB

Nota: (*) Sistema de administración de la nómina educativa. (**) Sistema de Información y Gestión Educativa

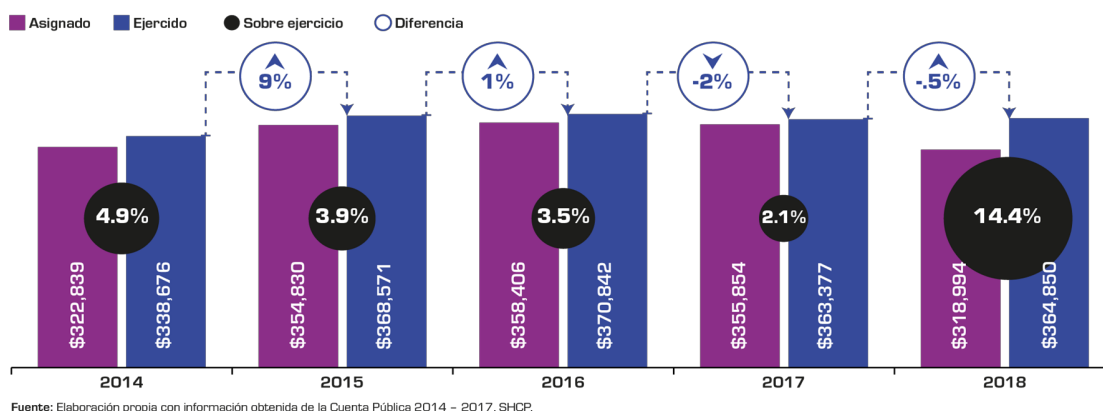
Fuente: Aregional. 2015

A través de esta nueva asignación, las autoridades aclararon que la distribución del fondo se ajustaría progresivamente conforme la calidad de la información disponible fuera mejorando. Para ello resultaba prioritario el funcionamiento del SANE y del SIGED. De acuerdo a entrevistas realizadas con personal de SHCP y de la SEP, el SANE es el sistema más desarrollado y reúne la información de todas las plazas que son financiadas con el Fone. Aunque se encuentra vinculado con el SIGED, la información que se puede consultar en esta última plataforma, respecto de la nómina, es una réplica de los informes estatales publicados en el portal del Fone que la ley señala como obligatorios.

Pese las limitantes que aún puedan mostrar estos sistemas, actualmente se cuenta con mejor información de los registros de nómina de cada una de las entidades y con mayor control sobre la creación de plazas y su ocupación. Aunque esto no ha implicado que en los primeros tres años de operación el fondo disminuyera los montos asignados y ejercidos, respecto del año 2014, último año de operación del FAEB.

La creación del Fone significó un aumento del 9% de los recursos transferidos para el pago de la nómina educativa

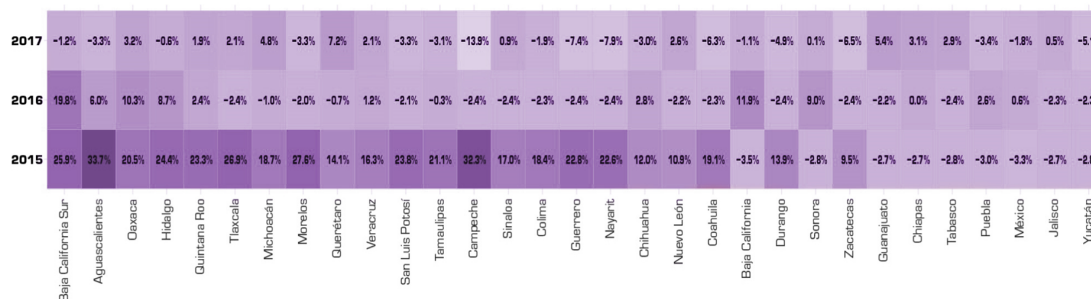
PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJERCIDO DEL FAEB-FONE 2014-2018 (MILLONES DE PESOS DE 2017)



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de estadísticas oportunas de SHCP 2014 - 2018

Las disminuciones registradas en 2016 y 2017 en gran parte de las entidades, no han alterado significativamente la distribución inicial del Fondo. Por ejemplo, siete de las entidades que resultaron beneficiadas por los recursos del Fone en 2015 registraron nuevamente un incremento entre 2.4% y 19.8%. Estos son los casos de Baja California Sur (19.85%), Baja California (11.9%), Oaxaca (10.3%), Hidalgo (8.7%), Aguascalientes (6%), Chihuahua (2.8%), Quintana Roo (2.4%) y Veracruz (1.2%). De estos estados, tres más volvieron a registrar un incremento en 2017: Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz. Mientras que, de las nueve entidades que registraron una disminución en 2015, sólo 4 registraron un incremento en 2016.

CAMBIOS POR ENTIDAD EN LA ASIGNACIÓN DEL FONE (2015-2017)



Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos de la Cuenta Pública 2015-2017

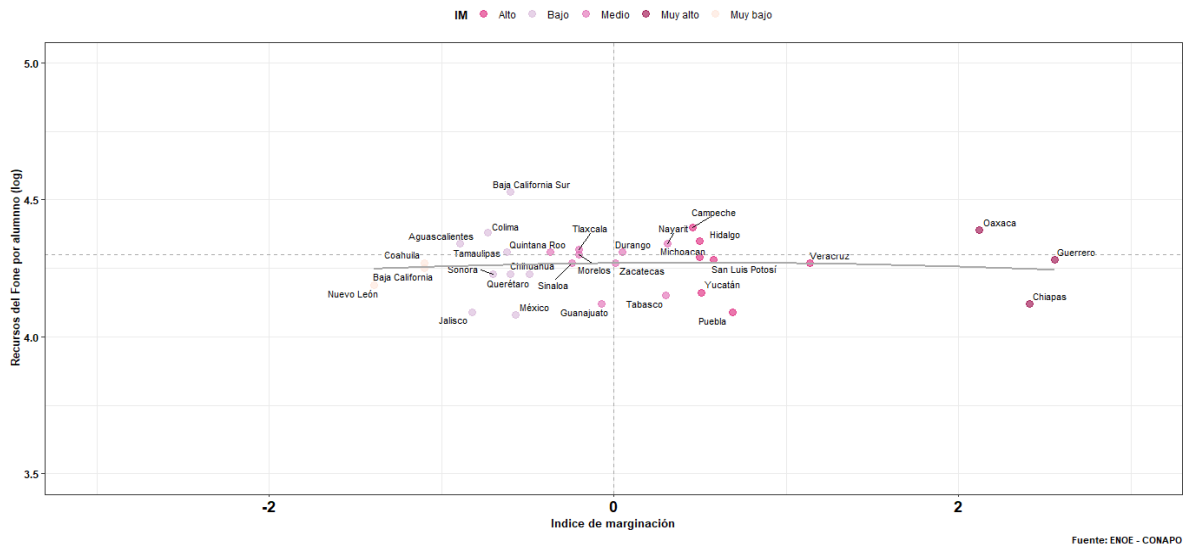
Fuente: Elaboración del autor con información obtenida de la Cuenta Pública de 2015 a 2017

Otro rasgo que se advierte con la nueva asignación del fondo, es que no favorece necesariamente a las entidades que atienden sus sistemas educativos en contextos marcados por la desigualdad. En principio, uno de los objetivos que debería cumplir el Fone, al igual que el FAEB, es disminuir las asimetrías presupuestales de las entidades para alcanzar mayor equidad en el gasto por estudiante. Es decir, que aquellos alumnos que se encuentran en contextos socioeconómicamente más desfavorables reciban mayores recursos que aquellos estudiantes en contextos menos adversos.

Si bien, bajo esta óptica se observa con el Fone una ligera mejora en la asignación de los recursos, respecto de lo que ocurría con el FAEB, diversas entidades con mayor marginación y necesidades educativas volvieron a registrar una disminución de sus recursos educativos como son los casos de Chiapas, Puebla, Yucatán y Tabasco. De igual forma, si se analiza la distribución del Fone respecto al Índice de Desarrollo Humano, controlando esta relación por el número de alumnos y de docentes, se observa que la nueva asignación castiga a las entidades con mayor rezago y necesidades educativas.

Cambios en la asignación del Fone por entidad, respecto al índice de marginación social

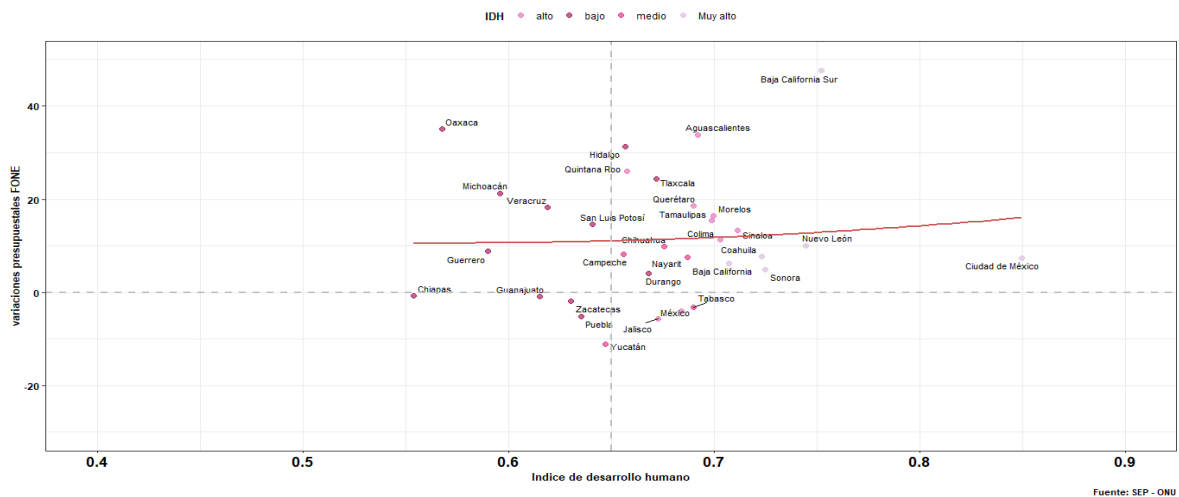
Recursos asignados al FONE por alumno en 2015, de acuerdo al nivel de marginación



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73 y CONAPO.

Variaciones porcentuales del Fone por entidad respecto al índice de desarrollo humano en su componente educativo

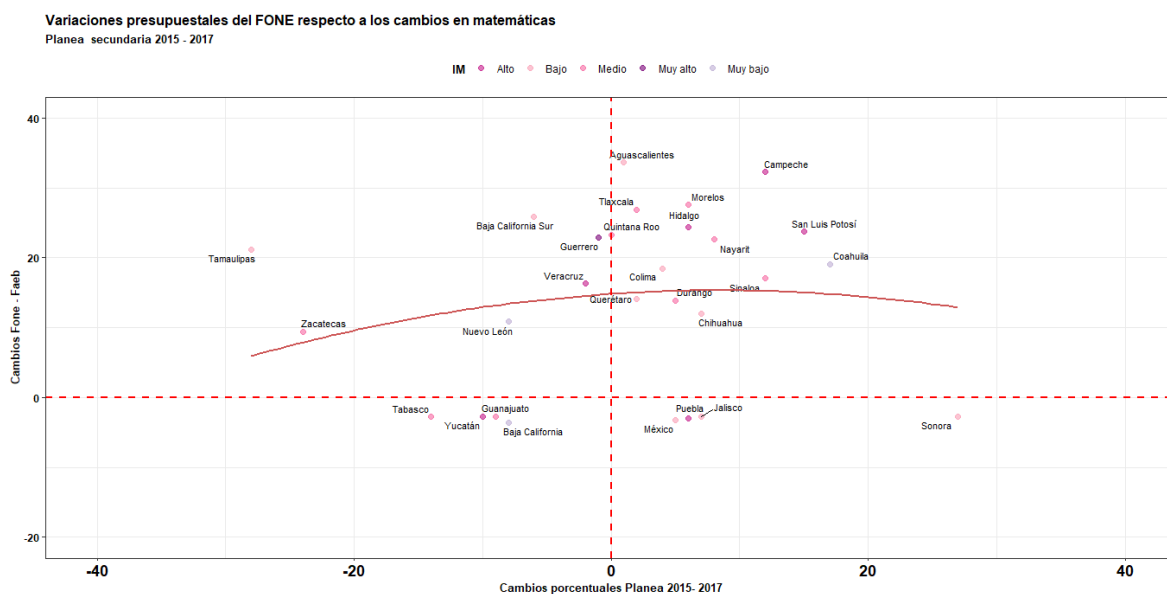
Cambios en la asignación del FONE por entidad
Vs índice de desarrollo humano 2016 componente educación



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73 y PNUD.

Los estados que han registrado rezagos en su desempeño educativo, medido a través de los resultados de Planea¹¹, también resultaron afectados con la nueva asignación, como es el caso de Tabasco, Yucatán, Guanajuato y Baja California. Sin embargo, casos como el de Tamaulipas, Zacatecas, Nuevo León o Baja California Sur, llaman la atención al tratarse de entidades donde los resultados educativos van en detrimento y los recursos que reciben en aumento, contrastando con estados como Puebla, Jalisco o Sonora, donde han mejorado sustantivamente sus resultados de aprendizaje de sus alumnos pese a que los recursos que reciben a través del FONE disminuyen gradualmente.

Variaciones presupuestales del Fone por entidad respecto a los cambios en PLANEA 2015 - 2017



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73 y de PLANEA secundaria (2017).

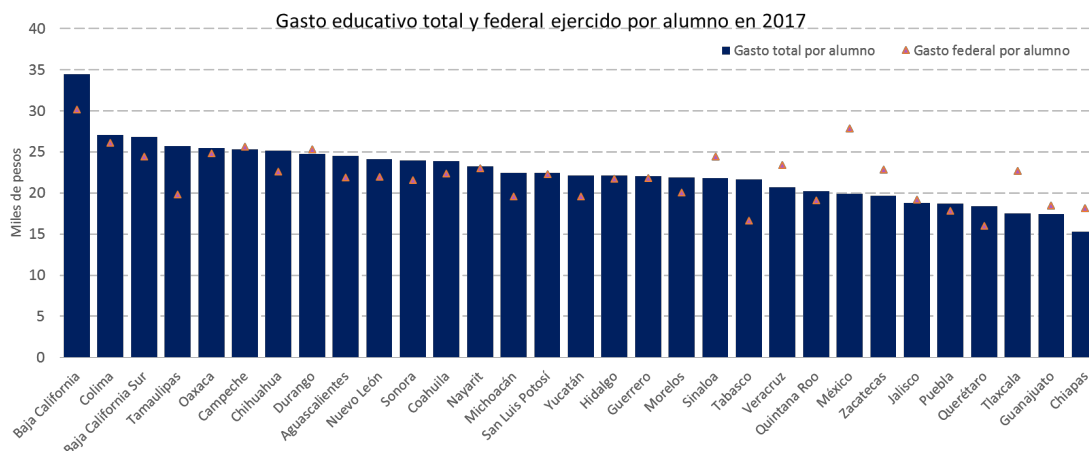
La nueva asignación tampoco ha logrado tomar en consideración los esfuerzos presupuestales que realizan las entidades para cerrar brechas en la inversión educativa por alumno; muchos de los estados que tiene bajo nivel de inversión por alumno se vieron castigados como fue el caso de Puebla o Chiapas. Al comparar los recursos educativos federales por alumno contra los recursos educativos de origen estatal se observa que son muy pocos los estados en donde sus esfuerzos presupuestales contribuyen a elevar el nivel

¹¹ Planea es una prueba estandarizada que mide el avance en los aprendizajes de los estudiantes en comprensión de lectura y matemáticas. Se utilizan resultados de secundaria 2015 y 2017, así como sus variaciones en este período de tiempo.

de inversión por alumno, mientras que gran parte de las entidades recargan totalmente el costo de sus servicios en la federación. Este es un efecto que no considera la nueva asignación del Fone y por ende tampoco lo compensa.

Por ejemplo, en el extremo positivo se identifica a Baja California, donde el gasto por alumno es 34 mil pesos anuales, y el extremo negativo a Chiapas, donde se invierten apenas 15 mil pesos anuales por alumno. Estas diferencias se pueden explicar a partir de los costos diferenciados de los sistemas educativos entre estados y de los esfuerzos que cada entidad hace en materia educativa. En el caso de Baja California los recursos estatales complementan el gasto por alumno que hace la federación en la entidad, mientras que en Chiapas, la falta de inversión del gobierno estatal en materia educativa recarga el costo de su sistema educativo a la federación, disminuyendo significativamente los recursos por alumno. De estas entidades, Baja California si bien no fue beneficiada con la asignación del Fone en 2015, si lo fue en 2016 al registrar un incremento de 11.9%, mientras que Chiapas, recibió un incremento de apenas 3.2%, pero hasta 2017.

En ocho entidades el gasto estatal eleva el gasto educativo por alumno. En el resto de las entidades el gasto federal es compensatorio de la falta del gasto estatal



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del cuestionarios de financiamiento estatal

Nota: Las barras muestran el gasto por alumno al sumar los recursos federales y estatales divididos entre el número de alumnos que atienden en total. Los triángulos muestran el gasto educativo por alumno, sólo cuando proviene de la fuente federal, por lo que muestra las entidades que dependen en mayor medida de los recursos federales para financiar sus sistemas educativos y aquellos que contribuyen elevando el promedio de gasto por alumno.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los cuestionarios de financiamiento educativo y estadísticas de la SEP.

Tampoco se observa que la asignación beneficiara o compensara a los estados con mayores problemas en sus finanzas públicas, pues entidades como Aguascalientes, Campeche o Tlaxcala que, resultaron beneficiadas con más recursos del Fone, tienen finanzas estatales “más sanas”; situación contraria a lo que se observa, por ejemplo, en Chiapas o Sonora.

Aunado a esto se observa que los estados que resultaron beneficiados con la nueva asignación del Fone también lo fueron en 2007, cuando se introdujo una nueva fórmula para la distribución del FAEB como son los casos de Aguascalientes o de Quintana Roo. Es oportuno recordar que diferentes entidades señalaron que la asignación de recursos bajo la fórmula del 2007 redundó en severos problemas a sus finanzas, los cuales no fueron remediados con la nueva asignación del Fone, aunque como se mencionó anteriormente, los problemas en el financiamiento educativo se debieron en gran parte al inadecuado uso que las autoridades hicieron de los recursos y a la aceptación de las presiones políticas que ejercieron las secciones locales del SNTE sobre distintos gobiernos estatales.

La baja relación de la asignación de los recursos del Fone con relación a los niveles de marginación se debe a que en principio no es un fondo pensado como instrumento de política educativa federal que utilice indicadores de carencias educativas o de pobreza para su distribución. El Fone fue concebido principalmente como un instrumento de política pública para mejorar la gestión sobre la nómina de educación básica y normal. En ese sentido, los incrementos al Fone se distribuyen principalmente entre los incrementos salariales negociados con el sindicato y la federación y no necesariamente están focalizados en los estados con mayores necesidades educativas.¹²

¹² Es necesario recordar que incluso en el caso del FAEB, pese a que tanto en los argumentos que se hicieron para su creación como en la fórmula de su distribución se prometieron impulsar políticas compensatorias que contribuyeran paulatinamente a atemperar las desigualdades educativas a lo largo del país, en la práctica la asignación de los fondos no cumplió dichas promesas.

¿MEJORES NEGOCIADORES?

Las variaciones en la asignación del presupuesto ilustran los diferentes grados de negociación de las autoridades educativas estatales. Entrevistas realizadas con secretarios de finanzas y educación de tres entidades federativas y de partidos distintos al del Gobierno Federal señalaron críticamente cómo la autoridad federal reconoció diversas plazas que no había autorizado en años previos a entidades más cercanas políticamente y apuntaron que, desde su perspectiva, recibieron un trato desigual por ser de un partido distinto al del presidente. Dichas autoridades destacaron el trato diferenciado que recibieron entidades como Aguascalientes y el Estado de México. La autoridad federal educativa negó estas acusaciones de tratos discrecionales y preferenciales, y apuntó que se remitió a reconocer lo que estaba asentado en todas las minutas de negociación, celebradas entre las autoridades educativas locales con las secciones sindicales de cada estado y los registros de las plazas transferidas y/o autorizadas a los estados desde 1992.

Al contrastar los incrementos en los recursos transferidos a los estados con la nueva asignación se observa que en las 22 entidades en las que se registró un incremento sí gobernaba el mismo partido que del presidente priísta Enrique Peña Nieto. Sin embargo, también se observa que cuatro estados gobernados por dicho partido fueron afectados en la distribución presupuestal del Fone (Jalisco, Tabasco, Yucatán y Chiapas –gobernador emanado de una alianza entre el PVEM y el PRI). Diversos gobernadores que comenzaban su mandato, cuando se implementó el Fone, fueron afectados por la distribución del nuevo fondo (Guanajuato, Jalisco, Tabasco, Yucatán y Baja California).

Como ejemplo de los estados que resultaron beneficiados con los cambios del FAEB-FONE tras una exitosa negociación, destaca el caso de Baja California Sur, donde Héctor Jiménez Márquez, secretario de educación de la entidad, reconoció los 46 millones de pesos que se ahorraron por transferir docentes de la nómina estatal a la nómina federal (BCSnoticias, 2016), situación que resulta sorprendente porque no estaba acorde con los propósitos planteados para la creación del Fone. Puede suponerse una habilidad de negociación destacada del gobierno de Baja California Sur que, primero en 2015, recibió un incremento de 25.5% respecto al FAEB y posteriormente en 2016 volvió a recibir un incremento de 19.8%.

Caso contrario es el de Zacatecas, donde su gobernador Alejandro Tello Cristerna, , manifestó su inconformidad con la nueva asignación del Fone, pues señaló que a diferencia de otros estados, en su entidad no lograron incorporar a la nómina educativa federal cerca de 9 mil 600 maestros, lo que significó un costo para las arcas estatales de 90 millones de pesos.

Incrementos del fondo con relación a los estados por tipo de partido y por a antigüedad de 3 años o más en el poder.

Entidad	Partido gobernante	Gobernador con tres años o más en el poder	Cambios del FAEB al FONE
AGUASCALIENTES	PRI	1	34%
CAMPECHE	PRI	1	32%
MORELOS	PRD	0	28%
TLAXCALA	PRI	1	27%
BAJA CALIFORNIA SUR	PAN	1	26%
HIDALGO	PRI	1	24%
SAN LUIS POTOSÍ	PRI	1	24%
GUERRERO	PRD	0	23%
NAYARIT	PRI	1	23%
QUINTANA ROO	PRI	1	23%
TAMAULIPAS	PAN	1	21%
OAXACA	PAN	1	20%
COAHUILA	PRI	1	19%
MICHOACÁN	PRI	0	19%
COLIMA	PRI	1	18%
SINALOA	PAN	1	17%
VERACRUZ	PRI	1	16%
DURANGO	PRI	1	14%

QUERÉTARO	PRI	1	14%
CHIHUAHUA	PRI	1	12%
NUEVO LEÓN	PRI	1	11%
ZACATECAS	PRI	1	9%
CHIAPAS	PV/PRI	1	-3%
GUANAJUATO	PAN	0	-3%
JALISCO	PRI	0	-3%
MÉXICO	PRI	1	-3%
PUEBLA	PAN	1	-3%
SONORA	PAN	1	-3%
TABASCO	PRI	0	-3%
YUCATÁN	PRI	0	-3%
BAJA CALIFORNIA	PAN	0	-4%

Fuente: Elaboración del autor con información legislativa y del portal del FONE. Artículo 73.

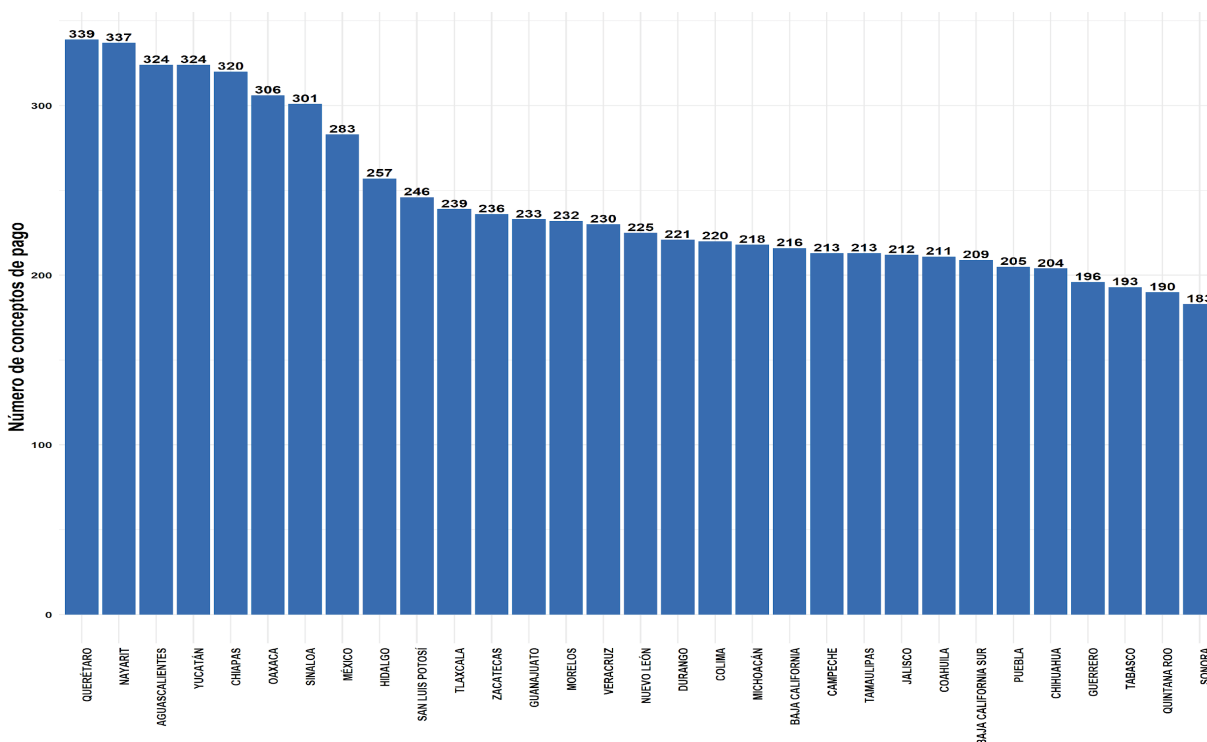
Estos dos ejemplos ilustran las quejas de distintos actores estatales que acusaron a su contraparte federal de introducir elementos de índole política ajenos a los criterios educativos para llevar a cabo la conciliación de la nómina. En una revisión de la entrada en operación del Fone, la ASF señala tres razones que sugieren que las acusaciones señaladas tuvieron algo de fundamento, pues al detectar un incremento del Fone, el organismo fiscalizador destacó:

1. Aceptación de las prestaciones diferenciadas de maestros y trabajadores administrativos del sector de educación básica y normal derivadas de la doble negociación salarial que caracterizó el periodo de operación del FAEB.
2. Aceptación de plazas de docentes estatales en la nómina federal.
3. Incorporación del pago a comisionados sindicales y trabajadores irregulares.

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

A nivel nacional se alcanzaron a registrar 5 mil 89 conceptos de pago para los docentes del país. La mayor parte de estas gratificaciones fueron resultado de la presión política que las secciones sindicales realizaron a las autoridades educativas estatales, como parte de la doble negociación salarial que caracterizó el periodo en el que operó el FAEB. Estas prestaciones, aceptadas en minutas firmadas por autoridades educativas con las secciones locales del SNTE, fueron reconocidas por la federación como parte de los derechos laborales que debían ser financiados con cargo al Fone. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en el momento de la conciliación la federación enfrentaba un ambiente de resistencia hacia la implementación de la reforma educativa —en particular por la multiplicación de protestas magisteriales en contra de las evaluaciones de desempeño que se contemplaron en la reforma educativa aprobada en 2013,—por lo que es probable que la autoridad optara por reconocer plazas y prestaciones que en otras circunstancias difícilmente incorporarían para su pago vía Fone.

Número de conceptos de pago por entidad.



Fuente: Elaboración propia con datos del FONE

Fuente: Elaboración del autor con información legislativa y del portal del FONE. Artículo 73.

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

Aunque en la conciliación sólo se reconocerían las plazas que habían sido transferidas en 1992, la federación terminó por formalizar el pago a docentes anteriormente considerados como estatales, aunque no todas las entidades lograron esta práctica.. Este proceso se asocia a la disminución significativa de las irregularidades documentadas del FAEB, dentro de las que se encontraban, como se apuntó en las auditorías practicadas por la ASF a dicho fondo, el cargo indebido de sueldos y prestaciones de personal docente y administrativo estatal.

3. Incorporación del pago a comisionados sindicales y trabajadores irregulares

Al inicio de la entrada en vigor del Fone se continuó observando pagos indebidos a personal comisionado sindical y administrativo en montos relevantes como se analizará más adelante. Los resultados de la primera fiscalización realizada al Fone por la ASF revelaron que, **durante el 2015, se destinaron 600 millones de pesos al pago de 4,001 comisionados sindicales.** A ello se sumaron 380.4 millones, correspondientes al pago de trabajadores que no fueron identificados en sus centros de trabajo, o bien, que estaban asignados en centros de trabajo inexistentes (ASF, 2017).

PROBLEMAS PERSISTENTES TRAS LA CENTRALIZACIÓN

EL PAGO ILEGAL A COMISIONADOS SINDICALES

Uno de los problemas más grandes del FAEB fue el pago a comisionados sindicales. Es decir, trabajadores educativos con o sin plaza de docente a los que se les autorizó una licencia para realizar actividades dentro del sindicato con cargo al erario. Aunque es ilegal¹³, las autoridades educativas estatales toleraron el financiamiento de estas personas con recursos del fondo, aceptando las reiteradas peticiones del SNTE, sindicato que argumentó en diversas ocasiones a las autoridades educativas federal y estatales que los ingresos que recibían por cuotas de sus agremiados eran insuficientes para cubrir todo el abanico de prestaciones que poseen los trabajadores de la educación a su servicio.¹⁴

Al analizar los reportes trimestrales que las entidades federativas remitieron a la SEP y a la SHCP como parte de sus obligaciones para el pago del Fone, se observa que:

- 1) El financiamiento a comisionados continuó en los primeros años de operación del nuevo fondo.
- 2) La federación y algunos gobiernos estatales hicieron esfuerzos importantes por cancelar los pagos.
- 3) Diversas autoridades estatales trataron de justificar la inobservancia de las nuevas disposiciones jurídicas para la operación de este fondo y buscaron encubrir pagos indebidos a los comisionados sindicales.

¹³ Tanto la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley de Trabajo en su artículo 132, fracción X y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la SEP señalan que las licencias para el desempeño de una función sindical deben hacerse sin goce de sueldo. Por ende, los pagos que se hicieron con cargo al FAEB fueron, como lo apuntó en diversas auditorías la ASF contrarios a la ley y debieron derivar en sanciones administrativas y penales. No se tiene evidencia, sin embargo, de que esto haya sido así.

¹⁴ Es importante recordar cómo diversas autoridades de los estados criticaron fuertemente los resultados del censo educativo, negando que las irregularidades de la nómina magisterial estuvieran acreditadas por dicho ejercicio. Este fue el caso por ejemplo de las autoridades de Querétaro y Sonora que minimizaron los hallazgos dados a conocer a través del CEMABE. Ver por ejemplo: <http://www.uniradionoticias.com/noticias/hermosillo/262021/hay-mas-de-7-mil-aviadores-en-sonora-incluido-subsecretario-mexico-evalua.html>

<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=324207&md5=7354ca0f0a614e70bf940f0ede585b9f&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efehttp://www.elfinanciero.com.mx/nacional/comisionados-no-son-aviadores-y-defienden-derechos-laborales-snte>

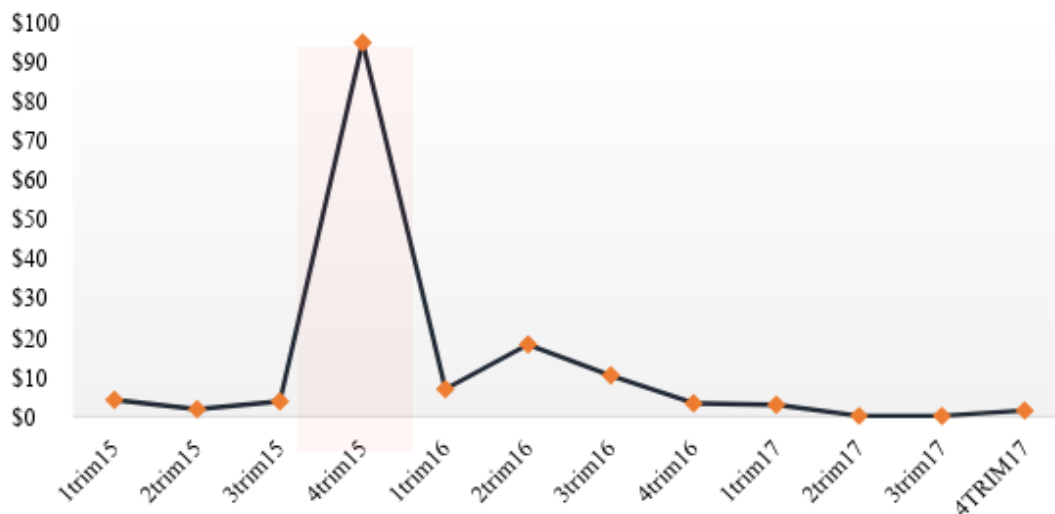
COMISIONADOS SINDICALES CON LICENCIA O PRÓRROGA 2015-2017

Entre 2015 y 2018 se destinaron más de 170 millones de pesos a más de 6 mil trabajadores con comisión sindical. Un monto que pudo ser utilizado para reducir la desigualdad educativa a 42 mil alumnos con el programa de Escuelas de Tiempo Completo, o para brindar capacitación a más de 180 mil docentes.

En Veracruz se destinaron 28.14 millones de pesos para el pago de comisionados con licencia o prórroga de la misma, el mayor en todo el país. Le siguen Morelos con 14.51 millones de pesos, Puebla con 13.15 y el Estado de México con 12.36 millones respectivamente. Con erogaciones menos cuantiosas se encuentran Yucatán, Baja California, Hidalgo y Guerrero, donde en cada uno de ellos, se destinaron menos de 200 mil pesos en el pago de estos trabajadores. **Chihuahua y Michoacán, a diferencia del resto del país, no reportaron personal que ejerciera alguna comisión sindical con licencia o prórroga de licencia. Sin embargo, como se mostrará más adelante el personal comisionado estaba oculto bajo otras modalidades en la nómina.**

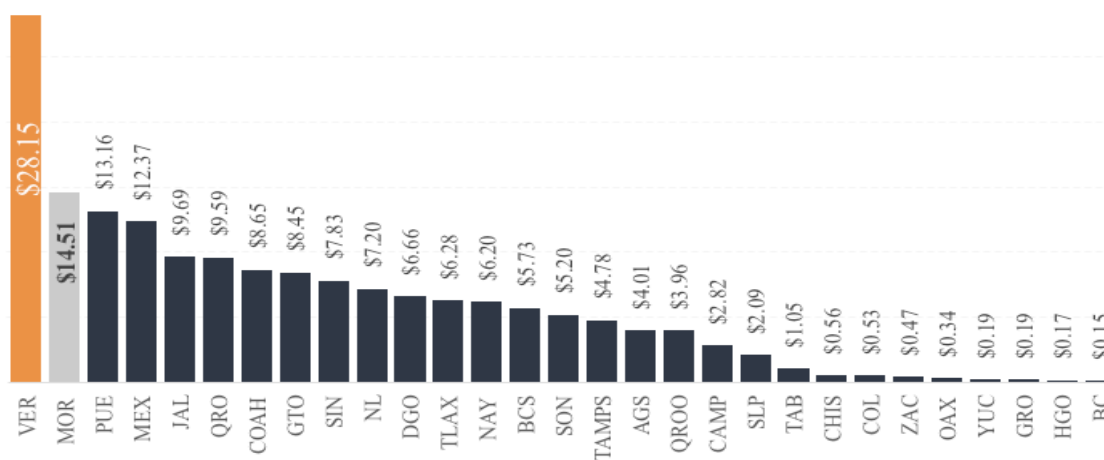
El cuarto trimestre del 2015 fue el que registró la mayor cantidad de recursos destinados al pago de licencias o prórrogas con un total de 109.88 millones de pesos. Las razones aún no quedan claras, pero después de este trimestre los montos erogados disminuyeron significativamente hasta ser prácticamente nulos en la mayor parte de los estados. Sin embargo, en otras entidades se continuó observando las mismas irregularidades como fueron los casos del Estado de México, Puebla, Nayarit y Guanajuato.

Recursos destinados al pago de personal comisionado sindical con licencia o prórroga (Millones de pesos de 2018)



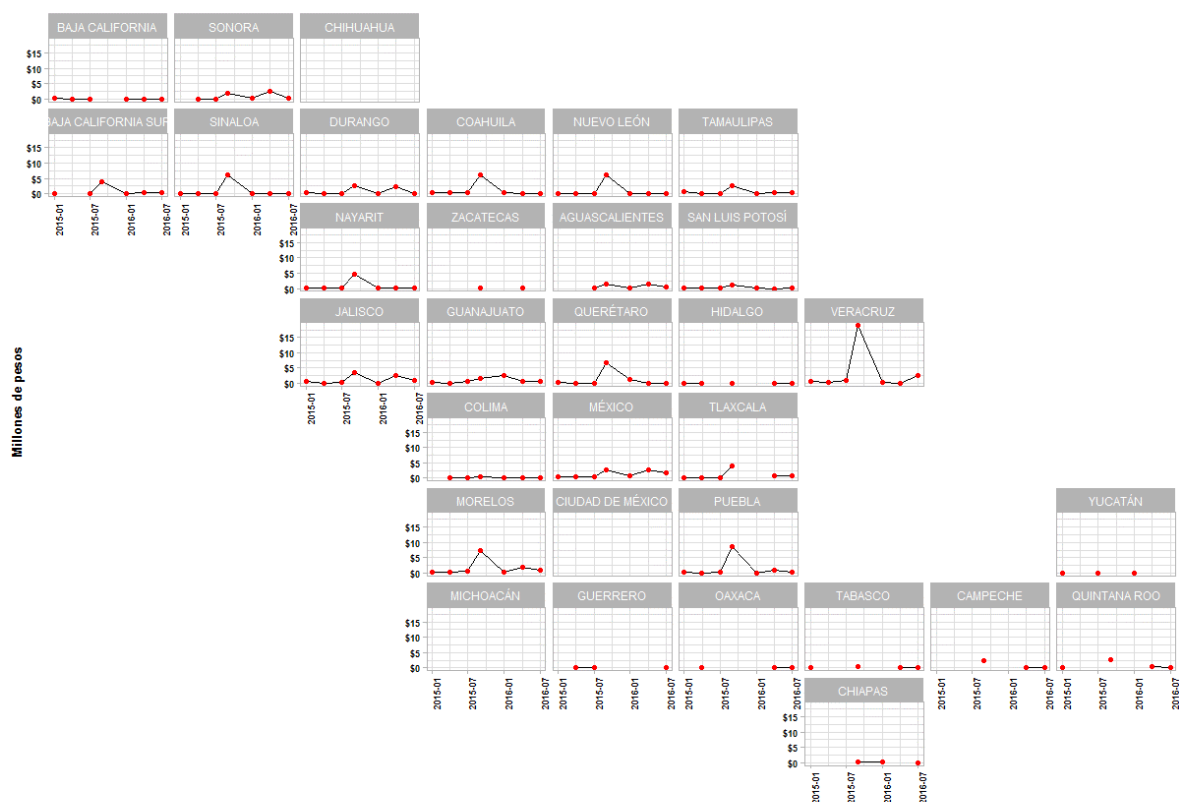
Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

Recursos del Fone destinados a trabajadores con licencia sindical (millones de pesos de 2018)



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

Monto destinado por entidad y trimestre, al pago de personal comisionado sindical entre 2015 y 2018 (Millones de pesos de 2018).



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

La varianza de pagos a comisionados bajo esta categoría observada en las entidades responde a que en cada una de ellas las autoridades educativas han enfrentado de manera distinta su relación con las secciones sindicales de sus sistemas educativos. Por ejemplo, mientras en el sur existe una fuerte resistencia magisterial que repetidamente sale a las calles a manifestar sus inconformidades, en la parte norte del país, ese escenario es menos común, aunque no completamente ausente como lo demostraron en su momento las manifestaciones en junio de 2016 realizadas por el magisterio de Nuevo León, en contra del gobernador Jaime Rodríguez, para exigir el pago completo de sus prestaciones de Carrera Magisterial. Manifestaciones similares de presión se observaron en Chihuahua para exigir pagos salariales detenidos por la autoridad de aquella entidad ante irregularidades detectadas en la nómina educativa.

La distribución de los recursos ejercidos de manera irregular, muestran también el músculo político de cada una de las secciones sindicales. Por ejemplo, en Veracruz se encuentra la sección 32 del SNTE. Entre 2015 y 2017 líderes de esta sección se vieron beneficiados de pagos indebidos con cargo al Fone, obteniendo salarios por arriba de los \$500 mil pesos por dos licencias de comisión. Este fue el caso de Julio Muñoz Díaz, jefe del sector 3 de las escuelas secundarias técnicas, quién recibió por la primera comisión sindical un pago de 46 mil pesos en el primer trimestre del 2016 y por la segunda, 466 mil pesos adicionales durante el cuarto trimestre del mismo año.

El salario más alto fue en beneficio de Miguel Ángel Cristales Montaña, en el estado de Puebla, al recibir en un trimestre un pago de 545 mil 927 pesos por ser Coordinador de Educación Física. Ello, después de ocupar la cartera de Secretario de Asuntos Labores de Educación Física y Deporte de la sección 23 del SNTE (Méndez, 2017). Pero este caso no fue el único. En el mismo trimestre, siete personas también pertenecientes al SNTE, recibieron recursos superiores a los 300 mil pesos con cargo al Fone. La fuerza de la sección sindical 27 en Sinaloa también ha sobrevenido en grandes beneficios a los comisionados, pues sus líderes recibieron ingresos por arriba de los 500 mil pesos en un sólo pago durante el cuarto trimestre del 2017.

Asimismo, se observó el caso del exsecretario general de la sección 32, Juan Nicolás Callejas Roldán que, además de competir por una diputación local en las pasadas elecciones de julio 2018, recibió recursos de la nómina docente mientras era dirigente sindical, beneficios irregulares que se han extendido a diversos miembros de su familia, como su hija, Judith Callejas Roldán.

Las disposiciones que rigieron el ingreso, promoción y permanencia en el Servicio Profesional Docente (SPD) junto con las medidas establecidas para la recentralización del pago de la nómina, acotó -al menos legalmente- la discrecionalidad de la que gozaban los gobiernos estatales para financiar estos pagos. Algunas plazas fueron eliminadas, en otras plazas sus titulares se jubilaron y en otras regresaron a sus centros de trabajo, incentivados por las nuevas figuras laborales creadas con la reforma educativa, como la de subdirector y supervisor académico.

Esto fue documentado desde 2014 por diversas fuentes periodísticas (Chávez, 2014; Reforma, 2014; Plumas Libres, 2014; Milenio 2014.), Incluso, autoridades educativas federales del gobierno del expresidente Peña Nieto reconocieron en reuniones con diversos miembros de organizaciones de la sociedad civil que el problema de los comisionados se fue resolviendo al transferirlos o regresarlos a las escuelas donde se encontraban asignadas sus plazas, bajo figuras como subdirectores administrativos en el marco de la estrategia denominada “Escuela al Centro”. Esta afirmación fue corroborada en entrevistas con distintas autoridades educativas de los estados, las cuales, describieron medidas similares implementadas en sus sistemas educativos.

Debe destacarse que estas medidas van en contra de los lineamientos del Servicio Profesional Docente establecidos en la legislación que prometió que toda posición de dirección en las escuelas sería asignada en función del reconocimiento del mérito bajo concursos de promoción. Las autoridades justificaron su medida bajo el argumento que eventualmente estos subdirectores administrativos también serían evaluados. No se cuenta con información para confirmar si efectivamente se llevó la evaluación ulterior, en virtud que la autoridad educativa federal (administración 2012-2018) se ha negado, a publicar el detalle individualizado de las evaluaciones de promoción, esta información no puede confrontarse con los registros de las plazas de dirección con cargo al Fone.

Personas que recibieron los sueldos más altos, teniendo una comisión sindical

Fuente: elaboración del autor con información del portal del Fone, SEP e información obtenida en notas de

Entidad	Nombre	Sueldo	¿Quien es?
PUEBLA	MIGUEL ANGEL CRISTALES MONTAÑO	\$ 545,927.00	Ocupó el puesto de Coordinado de Educación Física. Actualmente es Secretario de Asuntos Labores de Educación Física y Deporte del SNTE. Fue el docente comisionado ante el SNTE que más ingresos tuvo en el cuarto trimestre de 2016.
SINALOA	MACARIO NORIS GONZALEZ	\$ 533,856.00	Responsable del Desarrollo Tecnológico, inscrito a la comisión de "Negociación Laboral, jurídico, actas y acuerdos" de la Sección 27 del SNTE.
VERACRUZ	JULIO MUÑOZ DIAZ	\$ 513,141.30	Jefe de Sector Número 03 de Escuelas Secundarias Técnicas (2015-2017)
PUEBLA	FRANCISCO CASTILLO LOPEZ	\$ 494,986.00	En 2016 ocupó el cargo de Comisionado de la sección 23 del SNTE, de acuerdo al reporte del FONE sobre el cuarto trimestre de 2016 en Puebla, ocupó tres plazas de docente, con licencia para ausentarse.
SINALOA	MARIA LUCIA BEDOYA SANCHEZ	\$ 429,904.00	Secretaria de educación internacional de la Sección 27 del SNTE y Coordinadora y Vicecoordinadora del Movimiento de Mujeres Aliancistas (Partido Nuevo Alianza)
PUEBLA	EDMUNDO MORALES RIVERA	\$ 420,128.00	Actualmente se desempeña como Presidente de Fiscalización de la Sección 23 del SNTE. Fue uno de los comisionados sindicales que recibió pagos más altos en 2016, bajo el supuesto de que su figura es necesaria en la educación.
VERACRUZ	FRANCISCO BLANCO CAMPOS	\$ 405,360.00	Director de Telesecundarias de la Sección 32 del SNTE
SINALOA	RIGOBERTO ANGULO BELTRAN	\$ 398,121.00	Integrante del Comité Ejecutivo Seccional, Región IV de la Sección 27 del SNTE y Coordinador Político Electoral de la Nueva Comisión Municipal del Partido de Nueva Alianza en Culiacán
PUEBLA	ANGELICA MARIA CASTRO RAMOS	\$ 345,643.00	Ha desempeñado cargos en la Cartera de Seguridad Social de la Sección 23 del SNTE. En 2016 tenía cargos en la Dirección de Educación Secundaria Técnica y en la Dirección de Educación Especial.
NUEVO LEÓN	ADAN CONTRERAS SANDOVAL	\$ 338,018.00	Miembro del Comité Ejecutivo Seccional de la sección 21 del SNTE.
PUEBLA	RAYMUNDO CAMPOS REYES	\$ 330,094.10	Ha desempeñado cargos como Coordinador del Colegiado de la Sección 23 del SNTE, además de Docente de Educación Básica en la Dirección de Educación Secundaria. Actualmente se desempeña como Vicepresidente del Comité Técnico del Fideicomiso Global del SNTE
PUEBLA	JOSE RAIGHS MAULEON	\$ 317,988.00	Actualmente desempeña un cargo en Asuntos profesionales en la Sección 23 del SNTE. Previamente se desempeñó como regidor de Educación en el estado de Puebla.
PUEBLA	JESUS SANTOS RODRIGUEZ	\$ 312,284.00	Actualmente es Titular de secundarias en el Colegiado de Desarrollo y Superación Profesional del SNTE.
PUEBLA	ELIAS PEREZ LOPEZ	\$ 312,230.00	En 2016 ocupó un cargo en la Dirección de Educación Telesecundaria en el Colegiado de Asuntos Laborales del SNTE.
PUEBLA	ENRIQUE MARTINEZ QUIÑONEZ	\$ 309,025.00	Se ha desempeñado como Encargado de Relaciones Institucionales de la Sección 23 del SNTE, en el Colegiado de Relaciones, Vinculación Social y Organizaciones adherentes.
VERACRUZ	LIZBETH LIDIA DE JESUS CASTRO MORALES	\$ 306,228.90	Secretaría de Negociación Salarial Prestacional de la Sección 32

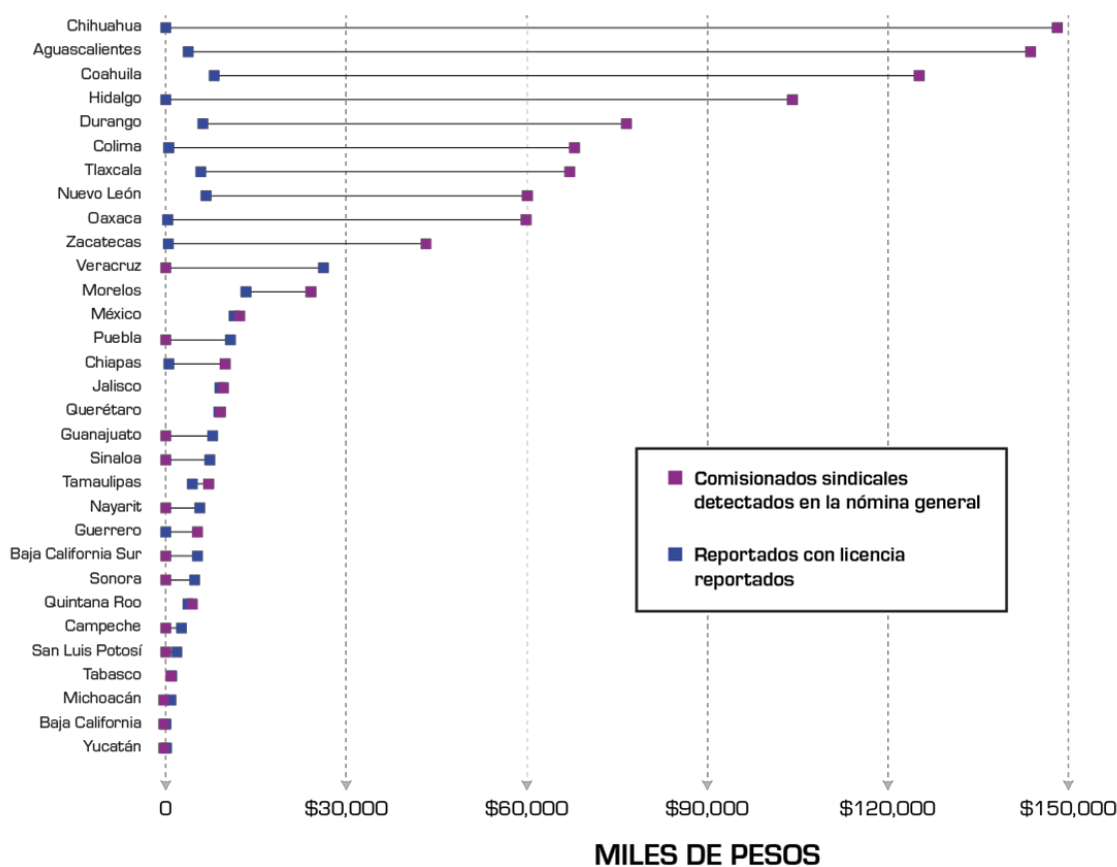
prensa hasta julio de 2018.

COMISIONADOS SINDICALES AGS, AGD, FGD 2015-2017

Trece entidades reportaron menos comisionados de los que tenían. Una revisión más minuciosa de los reportes de su nómina reveló la existencia de los centros “AGS” y “FGS”, los cuales agruparon a la mayor parte de los comisionados sindicales con un total de 2,965 personas y 362 individuos en centros de trabajo con clave “AGD” y “FGD”, correspondientes a personal comisionado con labores administrativas en otras dependencias.

REPORTES DE COMISIONADOS

2015 - 2017



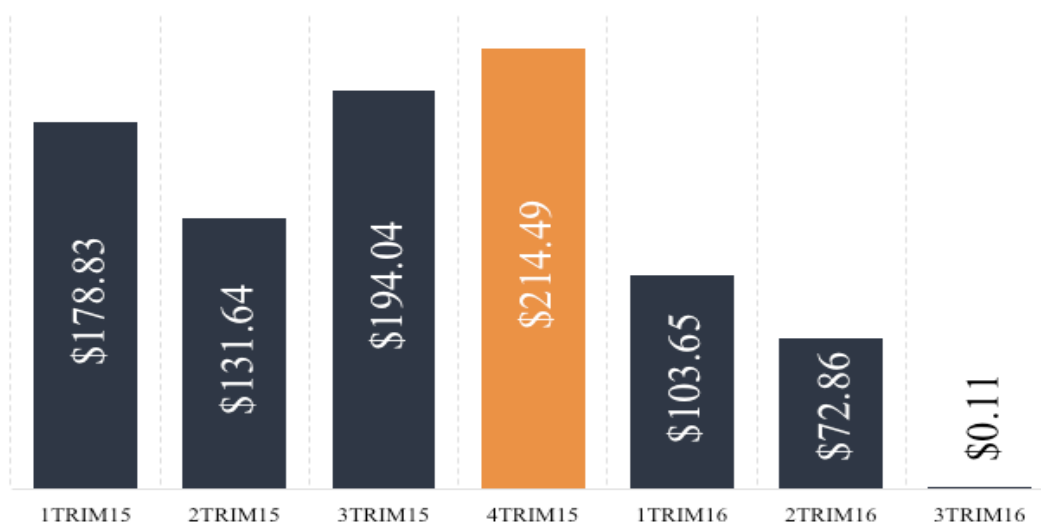
Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

En total, durante 2015 y 2016, se erogaron 895 millones de pesos para el pago de 3,327 bajo el concepto de comisiones en labores administrativas ajenas a la función educativa. Chihuahua, Aguascalientes, Coahuila e Hidalgo, fueron las entidades que registraron el mayor número de comisionados en estas categorías. Cabe destacar que justo

estas entidades habían reportado no tener comisionados sindicales o reportaron un número muy bajo pero al analizar las distintas bases de datos que enviaron como parte de los informes correspondientes al Fone, se pudo detectar que las comisiones sindicales habían sido asignadas bajo otro rubro con denominación diferente de la clave presupuestal de sus centros de trabajo pero con funciones de comisión sindical. Situación similar se observa en el caso de Oaxaca que había reportado tener un número muy bajo de comisionados sindicales con licencia o prórroga pero que erogaron más de 50 millones de pesos de pagos indebidos a personas adscritas a centros de trabajo con las denominaciones mencionadas anteriormente (AGS, FGS y AGD).

El monto erogado para estos comisionados creció durante el tercer y cuarto trimestre del 2015. La disminución que se observa a partir del primer trimestre del 2016 corresponde a las medidas que se implementaron por el órgano interno de control de la SEP para cancelar estos pagos ilegales. Dentro de dichas medidas, destaca la modificación al SANE para bloquear el pago al personal que apareciera en los registros de nómina enviados por los estados. En el tercer trimestre del 2016 los pagos a estos centros de trabajo fueron eliminados en todas las entidades, con la excepción de algunos pagos en Jalisco equivalentes a 94 mil pesos.

Recursos destinados al pago de personal comisionado sindical en centros de trabajo ADG, FGD, AGS, por trimestre (millones de pesos de 2018)

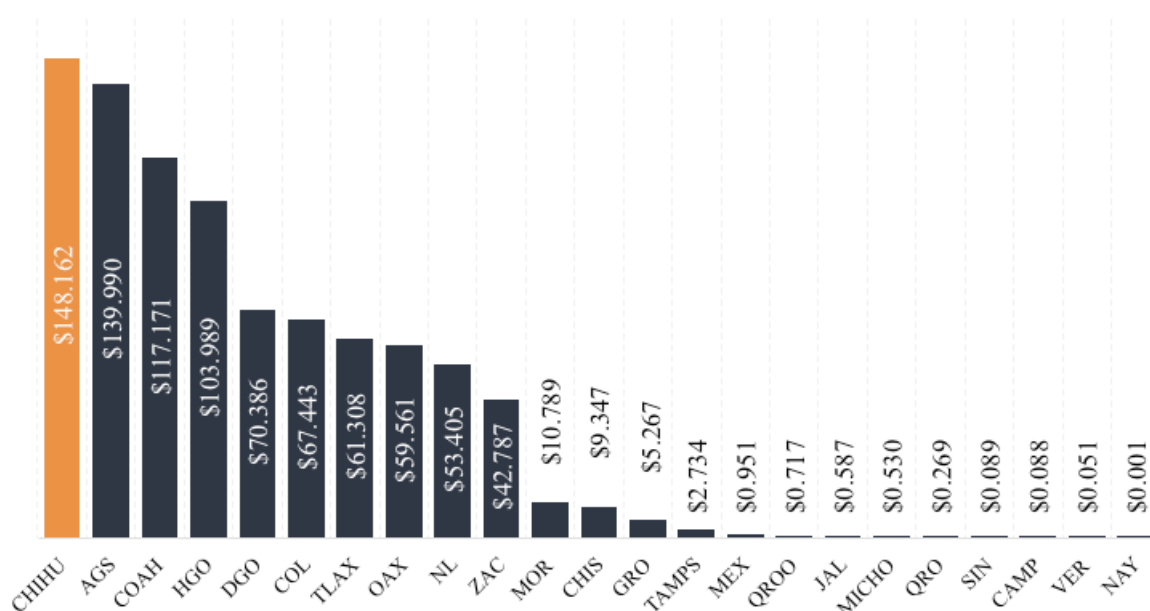


Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

La distribución de los montos erogados para estos trabajadores también revela las características de las secciones sindicales en los estados. Por ejemplo, en Aguascalientes se pagaron 130 millones de pesos a cerca 1,200 personas durante 2015 y 2016. Los principales miembros del sindicato resultaron altamente beneficiados por estos pagos indebidos.

Lo mismo sucedió en Chihuahua, donde las autoridades no reportaron ningún comisionado con licencia sindical. Sin embargo, la entidad erogó más de 137 millones de pesos para 288 personas durante 2015 y 2016 bajo esta modalidad de comisión con una clave de la plaza con denominación distinta. Inclusive, es posible identificar que los pagos a los trabajadores de la sección 8 del SNTE, se encuentran entre los más altos a nivel nacional.

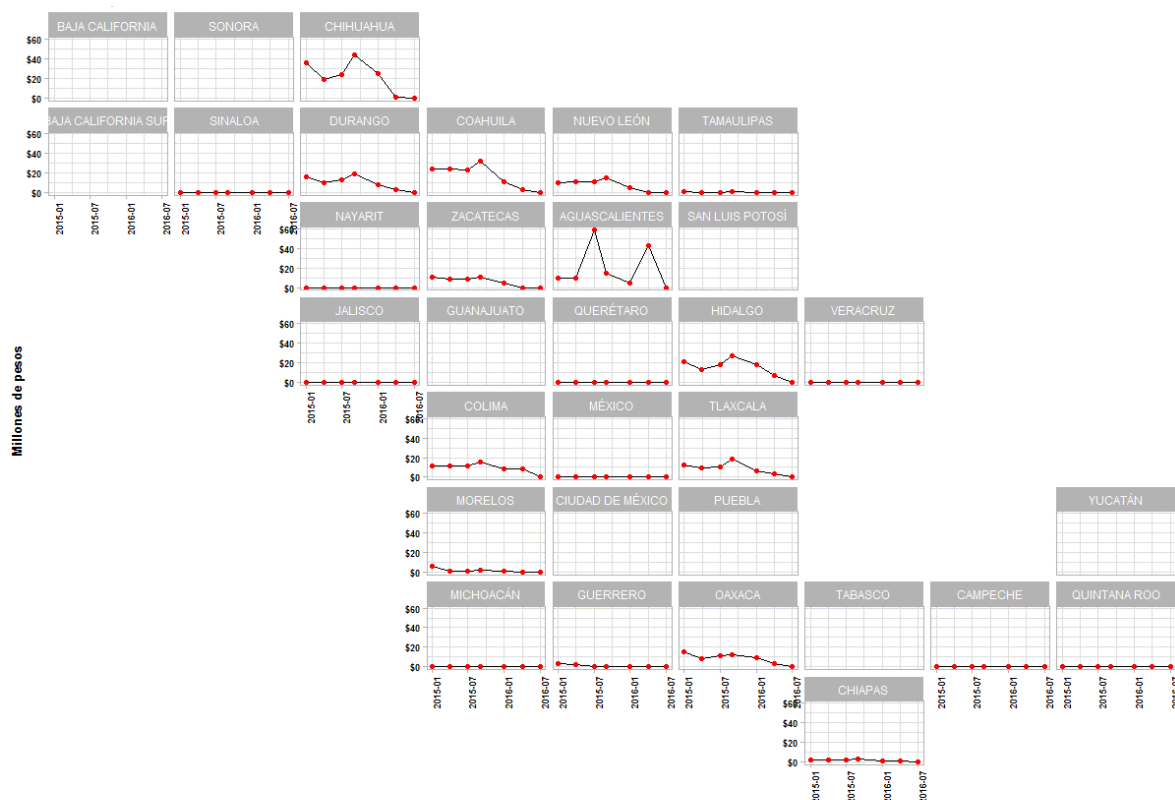
Gráfico 16. Recursos destinados al pago de personal comisionado sindical en centros de



trabajo ADG, FGD, AGS, por entidad (millones de pesos de 2018)

Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

Monto destinado por entidad y trimestre al pago de personal comisionado sindical en otras categorías de centros de trabajo hasta el tercer trimestre de 2016 (Millones de pesos 2018)



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone.

Las secciones sindicales de Coahuila también tuvieron una fuerte influencia en las instancias educativas de la entidad, lo que se tradujo en beneficios económicos importantes para sus representantes sindicales. En la revisión de los reportes entregados por la autoridad estatal a la SEP se observa que siete personas estuvieron dentro de las mejor pagadas a nivel nacional con cargo al Fone a pesar de estar desempeñando labores de comisión sindical.

El caso más sobresaliente es el de Rosa María Galván, quien percibió en 2015 poco más de tres millones de pesos con cargo al Fone, salario incluso superior a lo que se reportó recibió el gobernador de su entidad. Otro ejemplo es el de Magdalena Gómez, también comisionada a la sección 38 del SNTE con un ingreso superior al millón de pesos o el de José Segoviano, miembro de la sección 35.

Dada la presencia de diversas secciones en Coahuila, que suelen trabajar en conjunto con la sección correspondiente al estado de Durango, los representantes de las secciones han mantenido un gran margen de maniobra para conseguir recursos que financien sus actividades. Inclusive, una vez que se llevó a cabo la cancelación de sus pagos, a través del SANE, este personal fue reubicado en otros centros de trabajo bajo responsabilidades administrativas, tal y como ocurrió en diversas entidades del país. Sin embargo, no se cuenta con información o herramientas para confirmar que, en efecto, este personal transferido a la realización de responsabilidades administrativas las esté llevando a cabo y no se esté ausentando para continuar con sus anteriores responsabilidades sindicales. Como se explicará más adelante con más detalle, la cautela en este punto se confirma con los hallazgos tanto de los pases de lista realizados por la ASF en los centros de trabajo con personal cuyo salario es cubierto por este Fondo y por los resultados presentados en junio de 2017 de un ejercicio de cruce de información entre lo reportado por los directores de las escuelas a través del formato 911 en el que informan de los maestros que se encuentran laborando en sus centros de trabajo y la información recabada en el SANE. En ambos ejercicios se encontró un número importante de individuos que no se localizaron en los centros de trabajo.

La información pública disponible hace imposible verificar si esta reubicación realmente se ha traducido en el ejercicio correcto de responsabilidades administrativas de la educación o si tan sólo ha sido un proceso de regularización a una categoría sí permitida por la ley, sin que se estén llevando a cabo las labores correspondientes a las nuevas responsabilidades asignadas, y que, por tanto, se continúe violando la ley trabajando en las responsabilidades sindicales con cargo al erario. **Sólo un ejercicio por parte de la ASF, el órgano interno de control de las secretarías de educación en los estados o sus contrapartes de las secretarías de la función pública/contralorías estatales podría dar cuenta si estas reasignaciones se han traducido en correcciones a las anomalías anteriormente toleradas.**

En Colima también se registraron pagos sumamente altos, por ejemplo, el de Daniel Ortiz Chávez, quien recibió más de dos millones de pesos del Fone, pese a desempeñar funciones directas en la sección 6 del SNTE. Esta situación es similar a la de los cinco trabajadores

más que también aparecen entre los mejores pagados. Perfiles como los que se enuncian en la tabla 7, corresponden a las características de las más de 3 mil personas que recibieron recursos del Fone bajo esta modalidad.

Personas que recibieron los sueldos más altos, teniendo una comisión sindical

Entidad	Nombre	Total	¿Quién es?
COAHUILA	GALVAN JAIME ROSA MARIA	\$ 3,016,864.02	Colegiado de Negociación y Suplente de la sección 5 del SNTE. Coordinadora de niveles educativo de escuelas normales.
COLIMA	ORTIZ CHAVEZ DANIEL	\$ 2,107,102.60	Responsable de la Comisión de Cultura, Deporte y Recreación de la Sección 6 del SNTE. Responsable seccional del Programa Embajadores del SNTE en Colima. En 2012 fue responsable del Colegio de Cultura y Deporte del SNTE.
TLAXCALA	CORTES FERNANDEZ ALFONSO	\$ 1,772,710.00	Responsable de atención a grupos sociales de la Secretaría de Educación Pública del Estado (SEPE) de Tlaxcala.
COLIMA	GARCIA LLAMAS RAFAEL	\$ 1,695,923.40	Miembro de la secretaría de Organización II de la sección VI del SNTE durante 2016. Ha actuado como representante del SNTE VI en diferentes eventos (2014). Figura como director de la escuela Ma. Concepción Farías Pérez de León.
COAHUILA	GOMEZ RODRIGUEZ MA MAGDALENA	\$ 1,425,514.00	Comisionada de la sección 38 del SNTE y miembro de la cartera de Enlaces Regionales del Colegiado de Organización región 3
COLIMA	OCAMPO CABALLERO FRANCISCO JAVIER	\$ 1,396,231.20	Coordinador de la Secretaría de Organización del SNTE Colima entre 2009-2013. Representante del Comité Directivo Estatal del Partido Nueva Alianza.
COAHUILA	SEGOVIANO HERNANDEZ JOSE CRUZ	\$ 1,295,250.40	Comisionado de la sección 35 de Torreón, miembro de Fundación SNTE
CHIHUAHUA	GARCIA RODRIGUEZ NOEL ANTONIO	\$ 1,292,440.00	En 2011 encabezó la planilla del movimiento Resisste en las elecciones para renovar la dirigencia de la Sección 8 del SNTE. Aparece en la lista de comisionados del FAEB desde el 1er Trimestre del 2013 recibiendo percepciones por \$172,556.23 trimestrales.
AGUASCALIENTES	ROBLEDO CUELLAR RICARDO	\$ 1,273,588.23	Aparece en las listas de mejores pagados del SNTE. Consejero del PRD, candidato a Diputado Federal, negociador con el PANAL y PAN.
CHIAPAS	PERALTA ESTEVA JULIO	\$ 1,262,748.00	Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Sección 9 del SNTE
COLIMA	NORIEGA ALONSO WALTER ROLANDO	\$ 1,252,351.00	Comisionado sindical del programa Escuela Siempre Abierta y promotor del Coro de Cámara del SNTE.
COAHUILA	NUÑEZ MORALES JAIME	\$ 1,236,623.70	Sección 5 Saltillo, Secretario Particular de la mesa del SNTE
COLIMA	MEDINA JOSE EDUARDO	\$ 1,224,346.86	Integrante de la Secretaría de Carrera Magisterial en el marco del SNTE de la sección VI.
CHIHUAHUA	BRAVO RODRIGUEZ ARTURO	\$ 1,210,499.00	Aparece en la lista del personal comisionado desde e 2010.
COAHUILA	RUIZ GARCIA JAIME	\$ 1,206,492.00	Secretario de la sección 5 del SNTE
CHIHUAHUA	DEL REAL MEZA JOSEFINA MARGARITA	\$ 1,192,201.00	Se desempeñó como la representante sindical de la Secundaria Federal "Leyes de Reforma". En 2012 aparece en el listado de comisionados del SNTE con 9 plazas. En 2013 aparece en la lista de candidatos del PANAL por los distritos X y XX.
TLAXCALA	BRIONES JUAREZ JAVIER	\$ 1,186,992.60	Suplente de la Secretaría Técnica A del Comité Ejecutivo de la Sección 31 del SNTE (Tlaxcala)
COLIMA	POLANCO MONTERO SALVADOR	\$ 1,179,425.70	Miembro de la sección 6 del SNTE. Figura como maestro de la escuela Justo Sierra. Miembro del Colegiado de Desarrollo y Superación Profesional (2009-2013) y constante representante del Secretario General Villanueva Gutiérrez. Miembro de la Comisión Parita

Fuente: elaboración del autor con información del portal del Fone, SEP e información periodística de distintos periódicos locales y nacionales revisados hasta julio de 2018.

Irregularidades en perspectiva

En total se han destinado mil 66 millones de pesos a más de 9 mil comisionados sindicales, entre 2015 y 2018. Para dimensionar el tamaño de estas irregularidades es necesario contrastarlas con los aspectos educativos a los que podrían haberse destinado estos recursos en caso de que se hubieran ejercido legalmente:

- Disminuir las desigualdades del 25% de los estudiantes que asisten a escuelas de alta marginación en educación básica¹⁵
- Permitir la capacitación de 1 millón 215 mil profesores, casi el 100 por ciento de los docentes de educación básica.
- Financiar por cuatro años a los más de mil docentes de inglés que se buscaron contratar para dar clases en las escuelas normales.
- Mejorar las condiciones del 4% o más de las 12 mil 424 escuelas en zonas de alta marginación del país.
- Atender a un 25% más de los 164,743 alumnos que hay en preescolar.
- Otorgar una beca para un año al 38% de los 30 mil estudiantes de educación media superior que viven en localidades de alta marginación.

Este dispendio fue más grave en Chihuahua, Aguascalientes y Coahuila, donde se destinaron más de 100 millones de pesos en pagos a comisionados sindicales, durante el período analizado. Por otra parte, en Baja California y Yucatán fueron las entidades donde esta problemática fue menor. Aunque el monto de recursos es relativamente bajo en Michoacán y otras entidades históricamente marcadas por el conflicto magisterial, no hay que perder de vista que fueron estados en que los reportes de nómina enviados por las autoridades educativas de los estados enfrentaron más problemas.

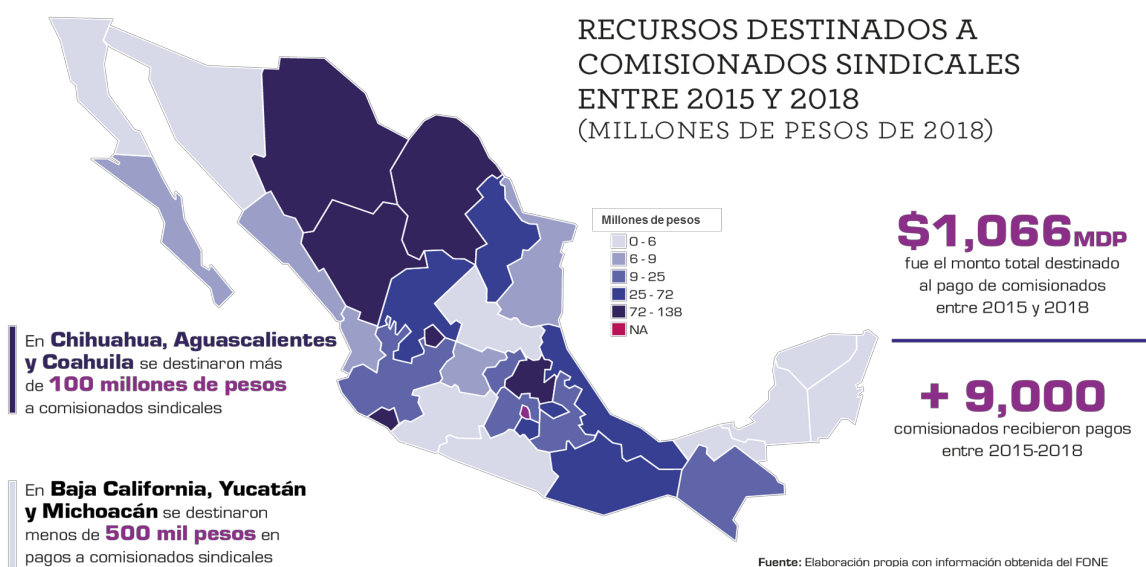
Recientemente, a inicios de 2019 ante los bloqueos que realizó la sección 18 de Michoacán para exigir la basificación de cientos de plazas de honorarios que supuestamente pagó el gobierno federal anterior de forma indebida, y la afirmación del gobernador Silvano

¹⁵ Calculando el costo de atención de los estudiantes que van en [escuelas de tiempo completo](#) y el número de alumnos que asisten a [escuelas de alta marginación](#).

Aureoles de que regresaría la administración de la nómina de educación básica y normal por completo al gobierno federal, apuntan a suponer que existen irregularidades en la nómina no reportadas en los informes que Michoacán envía sobre la nómina con cargo al Fone.

Esta situación es de suma relevancia porque nos permite identificar en dónde se encuentra colocado el acento a la hora de definir la distribución del gasto en materia educativa. No sólo se ha carecido de mecanismos que permitan un verdadero ejercicio de rendición de cuentas, al tolerar irregularidades, sino que se ha puesto en entredicho el derecho a una educación de calidad y el interés superior de la infancia.

Recursos destinados a comisionados sindicales entre 2015 y 2018 (millones de pesos de 2018).



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS Y LA PERSISTENCIA DE LAS ANOMALÍAS: UN CONCIERTO DE INDOLENCIAS DE LA AUTORIDAD Y LA IMPUNIDAD QUE LAS TOLERA E INCENTIVA.

a) La Auditoría Superior de la Federación y la revisión de las anomalías en la nómina magisterial (FAEB y Fone).

La disminución de los pagos irregulares en la nómina magisterial y de trabajadores administrativos de educación básica y normal ha sido importante, en particular, si se comparan con los observados hasta antes de 2013. Si bien esto debe ser reconocido como parte de los esfuerzos que el país ha estado implementando para corregir los abusos de los presupuestos educativos, lo cierto es que **es preocupante que las anomalías que se cometen sigan quedando impunes, ya sea por la indolencia de distintas autoridades que no cumplen con sus obligaciones legales para reportar y perseguir dichas irregularidades o que, cuando lo hacen, los organismos fiscalizadores, federales o estatales, y de investigación penal, no continúan adecuada y oportunamente los procedimientos de substanciación para sancionar a los funcionarios que han permitido pagos indebidos de nómina con cargo al erario ni tampoco han deslindado las responsabilidades administrativas y penales de los beneficiarios de los actos irregulares.**

Entre las revisiones de las Cuentas Públicas correspondientes del año 2000 al 2017, la ASF determinó un total de 2,121 Pliegos de Observaciones en las auditorías practicadas al FAEB y al Fone. Estas irregularidades tienen la calidad de ser preliminares y, por tanto, aunque las autoridades educativas no lograron demostrar la aplicación de recursos de conformidad a las normas aplicables durante la atención de las auditorías, estas observaciones tienen el carácter de supuestos daños patrimoniales.

Del total de 2,121 Pliegos de Observaciones, destaca que en 1,416 casos (66.8%) tienen un seguimiento concluido, es decir, que los presuntos responsables solventaron la supuesta irregularidad; en 498 casos (23.5%) se encuentran en seguimiento, es decir, la ASF se encuentra valorando las respuestas de los presuntos responsables para determinar si confirma la irregularidad o si la da por solventada; finalmente sólo en 207 casos (9.8%),

la ASF determinó como insuficiente las respuestas, por lo que dio lugar a un procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias, es decir, confirmó los daños patrimoniales para iniciar con su recuperación.

No obstante, la determinación de la ASF no es definitiva y por tanto es apelable ante instancias judiciales, por lo que se inicia un segundo proceso de seguimiento. De esta forma, **de los 207 Pliegos de Observaciones en los que se confirmó la irregularidad detectada por la ASF, 114 casos cuentan con una resolución en firme, 39 se encuentran en seguimiento y en 54 casos cuentan con resolución judicial que dictó un juez o un tribunal, suspendiendo los efectos resarcitorios por falta de causas que justifiquen la acción.**

De esta forma, **sólo el 5.3% de los Pliegos de Observaciones (114 casos de un universo de 2,121) tienen una irregularidad confirmada; el restante 94.7% de las observaciones se encuentran solventadas ante la propia ASF, evidenciando procesos de auditoría deficientes, que fueron revocados ante una instancia judicial o en su defecto se encuentran en etapa de seguimiento.**

En materia de responsabilidades administrativas (no graves y graves), en el mismo periodo, **la ASF inició 465 procedimientos, de los cuales 421 se encuentran concluidos sin que se tenga información sobre el sentido de la resolución emitidas por las instancias de control interno o, en su caso, por el tribunal de justicia administrativa, tanto para el nivel federal o estatal. La diferencia de 44 corresponde a procedimientos que se encuentran en seguimiento.**

En cuanto a las denuncias de hechos para hacer del conocimiento de la entonces Procuraduría General de la República (PGR) o, a partir del nuevo marco anticorrupción emitido en 2016, de la Fiscalía General de la República (FGR) la comisión de delitos que se sancionan penalmente, se tiene conocimiento que de las auditorías practicadas al FAEB o al Fone para las Cuentas Públicas del año 2000 al año 2017, la ASF ha presentado un total de 125 denuncias, destacando que todas corresponden a las acciones de las Cuentas Públicas del año 2008 a 2015.

Esta situación es relevante porque por un lado se observa que la ASF desde la Cuenta Pública 2016 no ha emitido nuevas denuncias de hechos, y en segundo lugar, es indicativo del rezago que la autoridad competente (PGR/FGR) presenta en procesar las denuncias presentadas por dicho organismo fiscalizador para integrar las averiguaciones previas o carpetas de investigación, anulando la posibilidad de que los delitos sean sancionados por un juez para que los responsables sean procesados penalmente, y en demérito del combate a los actos de corrupción.¹⁶

Derivado del nuevo marco anticorrupción, la ASF debe informar a la Cámara de Diputados (artículo 38 de la Ley Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) el número de denuncias presentadas, la situación que guardan las denuncias penales, las causas que las motivaron, las razones sobre su procedencia o improcedencia. De esta forma, el nuevo marco de fiscalización requiere de un seguimiento consistente para dar cuenta de los avances que en la materia se registren. Por ello, **la ASF está en posibilidad de activar el mecanismo previsto en el artículo 67, fracción IV, de la citada Ley para impugnar las omisiones de la FGR en la investigación de los delitos, así como las resoluciones que emita en materia de declinación de competencia, reserva, no ejercicio o desistimiento de la acción penal, o suspensión. No se tiene información hasta ahora que la ASF haya hecho uso de esta nueva facultad legal** que le brindó las reformas de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

b) La resistencia de los estados a transparentar la información y cómo ASF y la SEP confirman anomalías detectadas en análisis de base de la nómina docente y administrativa federalizada de educación básica.

A esto hay que agregar la resistencia para transparentar por completo la información correspondiente a la nómina de educación básica y normal por parte tanto de autoridades estatales como federales. En el primer caso esto es evidente respecto a la información omitida en los informes imprecisos que varias autoridades educativas de los estados han enviado a su contraparte federal, violando tanto las disposiciones de la Ley de

¹⁶ El recuento de las acciones realizadas por la ASF se hizo con base en la información obtenida de del Sistema Público de Consulta de Auditoría de la ASF, consultado el 6 de mayo de 2019.

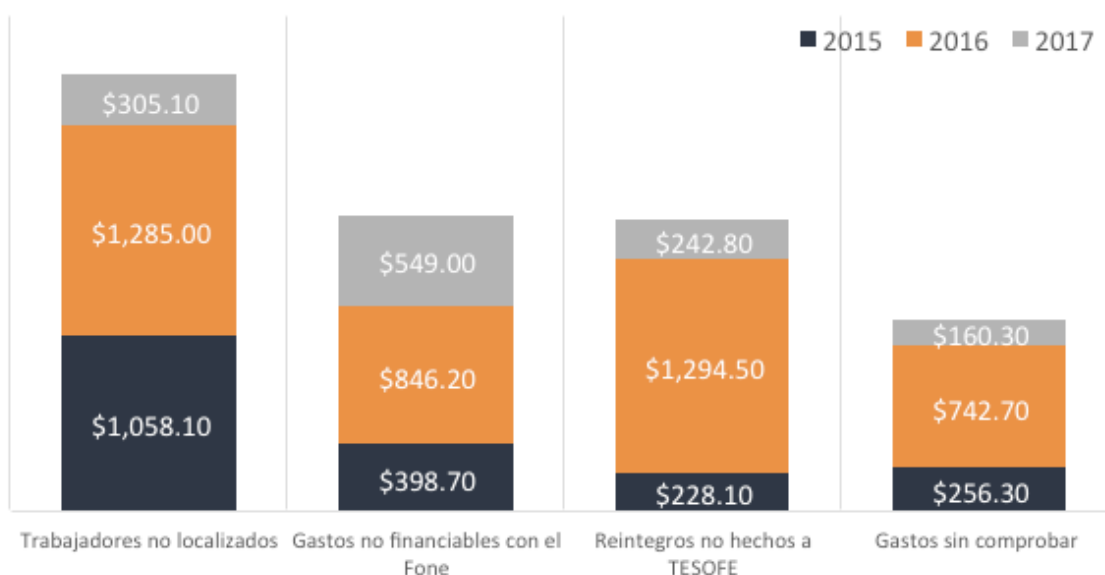
Coordinación Fiscal como distintos mandatos en la materia emitidos por parte del Congreso de la Unión, sin que por ello hayan enfrentado procesos legales-administrativos.

Se suman además los intentos de autoridades estatales, referidos en los casos emblemáticos de 10 estados (Chihuahua, Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Durango, Tlaxcala, Colima, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas), de mantener pagos indebidos a comisionados sindicales, pese que originalmente, habían reportado no contar con esta figura. Sin embargo, como se ha asentado en el análisis presentado en la sección anterior de este estudio con base en la información pública enviada por dichas autoridades a la SEP, estas figuras de comisionados se mantuvieron por algunos trimestres adicionales bajo otra nomenclatura en centros de trabajo que, para efectos prácticos significó comisionados para el sindicato magisterial con cargo al erario. Nuevamente se desconoce si se hicieron los procesos administrativos y penales respectivos tanto por el envío de información falsa, así como por la tolerancia de los pagos indebidos por parte de dichas autoridades. **Tampoco se cuenta con información si las autoridades federales dieron vista a los órganos internos de control y a las fiscalías en los estados para iniciar los procesos administrativos y las investigaciones para deslindar la comisión de posibles delitos por parte de quienes recibieron dichos emolumentos.** Estas anomalías parecen haberse confirmado cuando la ASF, en términos de sus nuevas facultades otorgadas en la ley de fiscalización y rendición de cuentas, llevó a cabo una revisión del personal reportado con cargo al Fone para verificar si en efecto se encontraban en su centro de trabajo. **A través de un “pase de lista”, la ASF encontró que aún persisten 141,265 trabajadores ausentes en sus centros de trabajo o que no fueron identificados en los mismos.**¹⁷ Es importante señalar que la autoridad fiscalizadora no pudo llevar a cabo dichos pases de lista en Oaxaca, Michoacán y Chiapas por oposición de la disidencia magisterial.

¹⁷ Ver Vanguardia 21 febrero 2019 en <https://vanguardia.com.mx/articulo/asf-observa-irregularidades-por-mil-398-mdp-en-pago-maestros>. Dentro de los argumentos esgrimidos para justificar las ausencias detectadas por la ASF destacan: que los individuos no estaban presentes por cambios de adscripción, haberse jubilado, que no los conocían o que no presentaron documentos que justificaran su ausencia. Con base en el recuento de las consecuencias finales de los pliegos de observaciones realizados por la ASF, es necesario tomar con cautela el anuncio dado a conocer por el auditor superior en febrero pasado sobre los resultados de la auditoría especial realizada al Fone como parte de la revisión que hizo la dependencia a su cargo sobre el gasto federalizado.

2 mil 648 millones de pesos del Fone estuvieron financiando a trabajadores no localizados en centros de trabajo, entre 2015 y 2018. A estos recursos se suman 1,793 millones de pesos que se gastaron en conceptos diferentes del fondo; 1.765 millones pesos que los estados no ejercieron, pero tampoco regresaron a la federación y 1, 159 millones de pesos que fueron gastados sin comprobar. Esto de acuerdo con lo que la ASF identificó en el pase de lista que realizó desde la Cuenta Pública de 2015 hasta la de 2017.

Principales irregularidades detectadas por la ASF con el pase de lista de 2015 a 2017.



Fuente: elaboración propia con información del Sistema Público de Consulta de Auditoría de la ASF

Ante la presión de la opinión pública y de crecientes hallazgos por parte de la ASF de irregularidades persistentes en la nómina magisterial, la **autoridad educativa federal anunció los resultados de una auditoría especial que, ordenó sobre la administración del Fone en 2017.** Entonces, su titular Aurelio Nuño anunció que **a través de dicha auditoría se habían regularizado 44,076 plazas irregulares que ocuparon 24,680 personas y que había significado un valor estimado de 5,034 millones de pesos anuales.**

Número de plazas irregulares detectadas por la SEP en 2017



Fuente: elaboración del autor con información obtenida de la SEP.

Los hallazgos son igualmente preocupantes como los pases de lista sobre la nómina de educación básica y normal que realizó la ASF. Es importante destacar que, **a través del cruce de información referido, la autoridad federal detectó en junio de 2017 a 6784 personas en Oaxaca que no fueron localizadas en su centro de trabajo con un costo promedio de 1,331 millones de pesos.** En el documento oficial se refirió a que se suspendería el pago en la primera quincena de agosto de 2017.

No tenemos información para corroborar que esto haya sido así ni tampoco sobre las acciones legales que emprendió para recuperar los recursos devengados indebidamente ni tampoco sobre las acciones que presentó en contra de quienes permitieron y recibieron estos pagos indebidos. **El hallazgo exhibe que los reportes enviados por el IEPO anteriormente sobre su nómina tienen que ser analizados con reservas,** pues, por ejemplo, reportaron tener un número muy menor de comisionados sindicales (235 en

centros AGS y 11 con licencia) pero las anomalías detectadas por la autoridad federal son sustantivamente mayores y preocupantes.¹⁸

Además, debe señalarse que como **la propia SEP reconoció** en la respuesta a la petición de información en la que, se solicitó para este estudio, la metodología que siguió para llevar a cabo esta auditoría con el cruce de información de las estadísticas de la 911 y la información del pago de nómina con cargo al Fone contenida en la base SANE, que una vez detectados **los pagos indebidos a los comisionados**, éstos **comenzaron a suspenderse en enero de 2016**. Sin embargo, no hace referencia a acción legal alguna respecto a los pagos irregulares realizados en 2015. Puede suponerse que **todos los pagos realizados en 2015 quedaron sin consecuencia legal**. Finalmente, la autoridad educativa federal apuntó que el “procedimiento operativo regular en el procesamiento de los pagos de la nómina educativa federal **depende de la información reportada por las autoridades educativas locales respecto del personal comisionado**”.¹⁹

Dos mil 648 millones de pesos del Fone estuvieron financiando a trabajadores no localizados en centros de trabajo, entre 2015 y 2018. A estos recursos se suman 1,793 millones de pesos que se gastaron en conceptos diferentes del fondo; 1.765 millones pesos que los estados no ejercieron, pero tampoco regresaron a la federación y 1, 159 millones de pesos que fueron gastados sin comprobar. Esto de acuerdo con lo que la ASF identificó en el pase de lista que realizó desde la Cuenta Pública de 2015 hasta la de 2017.

¹⁸ La SEP compartió en su respuesta a la petición de información las características del proceso de cruce de información: “En este contexto, se utilizó como medio de contraste la información del número de personas que prestan servicios en las escuelas y que es reportada a la SEP por sus respectivos directores una vez al año a través del Sistema de Captura de Educación Inicial, Especial y Básica vía Internet que da origen a la Estadística Educativa (Formato 911), de tal forma que se identificaran discrepancias entre ambas fuentes... Se conformó una tabla comparativa con todas las escuelas públicas de educación básica en la que se permitiera contrastar el valor del total del personal reportado por el director en el formato 911 al inicio del ciclo escolar 2016-2017, contra la suma de las personas pagadas por el FONE en el mismo centro de trabajo para el periodo laboral del 1 al 15 de octubre de 2016. Este ejercicio comparó la información de las dos fuentes referidas, que fueron procesadas con la mayor cercanía en el tiempo: la estadística educativa al final de septiembre de 2016 contra las personas pagadas en la quincena inmediata posterior” (SEP julio 17, 2017).

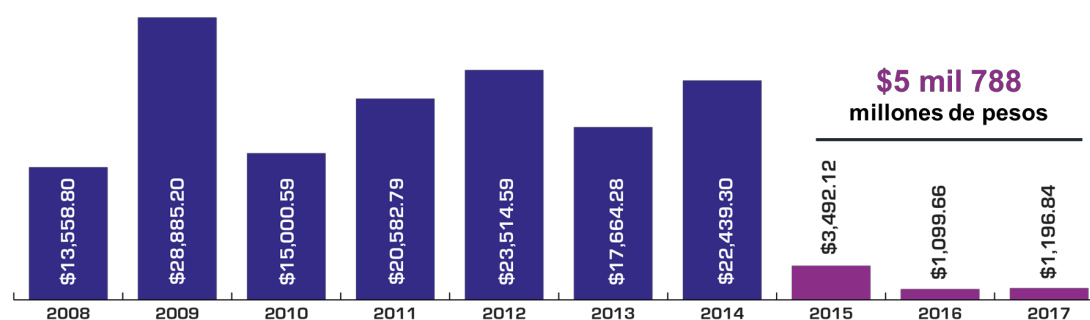
¹⁹ Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa “Descripción metodológica ejercicio FONE contra 911” julio 17, 2017.

Se sabe que a la par de estos ejercicios, autoridades estatales realizaron su propio proceso de auditoría de la nómina educativa. Esto tuvo como impacto que las irregularidades que se registraban con el FAEB disminuyeran en 84% el primer año de operación del Fone y en 95% al tercer año²⁰. Sin duda, al igual que se señalan omisiones importantes en el mal uso de los recursos de la nómina educativa, también es necesario reconocer avances en la transición a la operación del nuevo fondo federal para su financiamiento.

Sin embargo, de cada 10 pesos identificados como irregularidades sólo 2 se han recuperado a través de su devolución por parte de las autoridades estatales, 5 han logrado ser aclarados ellas y 3 aún no se recuperan. Los 39 mil 047 millones de pesos que aún están por recuperarse son un monto equivalente a lo que se necesitaría invertir para tener un sistema educativo 20% más equitativo. Este es el gran problema que aún se enfrenta aún en el uso de los recursos del Fone.

De 2014 a 2017, las irregularidades detectadas en la nómina **disminuyeron 95%**

MONTO DE IRREGULARIDADES DETECTADAS POR LA ASF
2008-2017 (MILLONES DE PESOS DE 2017)

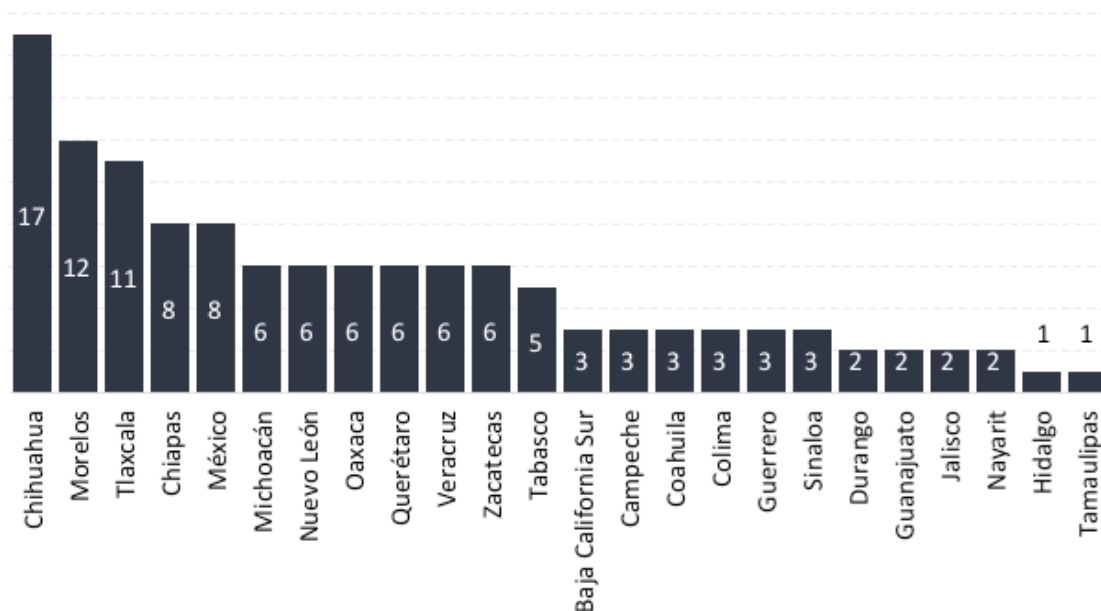


Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de Consulta de la ASF. Última actualización: 20 febrero 2019.

²⁰ Con base en el recuento presentado anteriormente de las acciones llevadas a cabo por la ASF, se puede concluir que los porcentajes de irregularidades detectadas pueden cambiar conforme se actualicen los procedimientos jurídicos que se siguen a cada una de las observaciones referidas por la autoridad fiscalizadora.

Si bien, las irregularidades han quedado descubiertas las acciones para remediarlas no han sido claras. De la revisión de la cuenta pública de 2008 a 2016, la ASF ha establecido 125 denuncias ante la PGR por irregularidades que superan los 6 mil millones de pesos. De las cuales, 123 se encuentran aún en proceso de integración²¹ y sólo 2 corresponden a uso ilegal de recursos del Fone. La mayor parte de estas denuncias se han interpuesto por no comprobar el destino de los recursos, o realizar pagos a comisionados sindicales o a personal no identificado durante el proceso de las auditorías. Tal es el caso del Estado de México con 7 denuncias y el de Chiapas, entidad con 3 denuncias y un monto de irregularidades de \$188 millones de pesos.

Denuncias derivadas por irregularidades del FAEB – Fone durante la revisión de la cuenta pública 2008-2015, por estado



Fuente: Elaboración del autor con datos del estatus de denuncias establecidas por la ASF como resultado de la revisión de las Cuentas Públicas 2009-2015.

²¹ Una de las solicitudes fue desechada y en otra denuncia, se interpuso un amparo.

Denuncias derivadas por irregularidades del FAEB – Fone durante la revisión de la cuenta pública 2008-2017

Año	INTERPUESTAS HASTA 2017
	N. DE DENUNCIAS
2008	6
2009	54
2010	41
2011	4
2012	9
2013	8
2014	1
2015	2
2016	No presentó
2017	No presentó
Total	125

Fuente: elaboración del autor con datos obtenidos a través del Sistema Público de Consulta de la Auditoría. Última actualización: 20 febrero 2019.

La importancia de recuperar los recursos devengados indebidamente: una tarea fallida en el caso de la nómina educativa

Recuperar el dinero desviado no es únicamente facultad de la ASF. La administración de este fondo es corresponsabilidad de diferentes autoridades, siendo las de mayor responsabilidad las autoridades educativas de los estados y la federal. Las primeras porque les corresponde la integración de su nómina docente y administrativa de sus sistemas federalizados de educación y las segunda, porque es la que tiene a su cargo la revisión de la información enviada por sus contrapartes en los estados y autoriza los pagos. No obstante, cuando se pretendió obtener información sobre las acciones realizadas para la recuperación

de los fondos indebidamente devengados, se pudo constatar nuevamente un serio problema de incumplimiento de la autoridad con sus responsabilidades legales en esta materia.

La devolución del dinero que se destinó ilegalmente a comisionados sindicales, es el mayor ejemplo. Por ejemplo, se solicitó a la SEP, SHCP y autoridades educativas estatales, las acciones que habían realizado para recuperar el dinero usado irregularmente y en todos los casos las autoridades federales contestaron que carecían de facultades para iniciar medidas para la recuperación de los recursos. Sin embargo, en un segundo intento por obtener la información, la SEP proporcionó **68 oficios** que fueron entregados a 26 entidades para recuperar **72 millones 723 mil pesos que financiaron el pago de 2,120* personas comisionadas al sindicato.**

En una solicitud de información complementaria que se **realizó tanto a la SEP como a la TESOFE**, para conocer el monto que ya había sido entregado por las AEL, ambas dependencias **informaron carecer de atribuciones para darle seguimiento a dichos reintegros.** Aunque en la normativa del Fone se establece que, una vez realizado el reintegro se debe de enviar un oficio a la SEP para comprobar el cumplimiento de las obligaciones, la dependencia federal insistió que son las autoridades estatales a quienes se les debe de solicitar dicho comprobante. **No existe en el “Procedimiento de Reintegros”²² “un término establecido para que las autoridades educativas locales cumplan con el Reintegro de los pagos que hayan solicitado en demasía,** en su calidad de Patrones de los trabajadores que prestan sus servicios educativos”. Con base en esta respuesta se realizó el mismo ejercicio con las autoridades educativas de los estados.

Al preguntar en las entidades sobre el estatus de las devoluciones solicitadas por la SEP, pudimos constatar la recuperación de sólo el 0.3% de los recursos devengados indebidamente. En cinco estados, las autoridades mencionaron haber realizado los reintegros a la federación, pero solo en Puebla y Quintana Roo se proporcionaron los comprobantes de sus devoluciones, aunque es preciso señalar que los montos referidos son sustantivamente menores a las observaciones de las irregularidades detectadas en dichas entidades. En once estados, las autoridades declararon no haber realizado reintegros bajo la

²²http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/13862/2/images/proceso_reintegros_v4.pdf

justificación de que los recursos se utilizaron para el pago de prestaciones de comisionados, lo cual no era ilegal desde su perspectiva. Este fue el caso, por ejemplo, de la respuesta de la autoridad educativa de Sonora. Múltiples entidades negaron la información o incluso argumentaron no haber recibido oficio alguno de la autoridad federal para realizar el reintegro.

Reintegro de fondos solicitados por la SEP a las autoridades educativas en los estados por observaciones de pagos irregulares en la nómina federalizada de educación básica y normal

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE OFICIO	MONTO DE REINTEGRO REQUERIDO (millones de peso)	RESPUESTA	MONTO DE REINTEGRO DECLARADO (millones de pesos)
Aguascalientes	715.2018.20.2/001	\$424,579.36	Respondió después de recursos de revisión y menciona si haber hecho los reintegros con algunos comprobantes	\$87,871.53
Baja California Sur	715.2018.20.2/002	\$2,752,532.50	Menciona SI haber hecho reintegros , pero no envió comprobantes, sólo una copia simple del número de pagos y el monto que menciona haber reintegrado.	\$138,328.29
Campeche	715.2018.20.2/003	\$1,908,537.03	Respondió después de recursos de revisión y menciona si haber hecho los reintegros con algunos comprobantes	\$57,739.11
Coahuila	715.2018.20.2/004	\$4,212,690.45	Mencionan que SI los hicieron. Sobre el IV-16 mencionan que no hubo reintegros porque: 1- Los cheques fueron retenidos oportunamente y no fueron entregados a los trabajadores 2- Si les corresponde por haber reanudado laborales 3- Si corresponde el pago porque fue devengado con anterioridad (Nómina extraordinaria) 4- Si le corresponde por haber gozado de licencia por beca por cursar estudios en instituciones nacionales-	\$ 1,193.98

			extranjerías	
			En el caso del primer trimestre del 17 mencionan que los cheques (2) fueron cancelados y devueltos al área correspondiente.	
Colima	715.2018.20.2/005	\$200,159.06	Menciona SI haber hecho reintegros La entidad menciona no haber recibido el oficio enviado por SEP, el cual señalamos en la solicitud. Respecto a los pagos mencionan que en el III-16, no hubo pagos en demasía porque el personal con licencia recibió esos pagos por incrementos. En el caso del IV-16, se realizaron dos pagos a un trabajador con licencia, pero que está en proceso de reintegrar. Lo mismo sucede con el I-17 en el que se les pagó a 6 trabajadores y su reintegro aún está pendiente, por descuento vía nómina. No mencionan cantidad que están por reintegrar.	No hizo pago
Chiapas	715.2018.20.2/006	\$26,070.40	Proporcionan información sobre algunos reintegros, pero no mencionan cantidades.	No dio montos
Durango	715.2018.20.2/007	\$2,659,898.18	Menciona NO haber hecho reintegros La unidad mencionó que a la fecha (13-04-18) no se había recibido el oficio señalado por SEP, por lo que estaban imposibilitados para dar respuesta.	No hizo pago
Guanajuato	715.2018.20.2/008	\$1,223,003.61	Menciona NO haber hecho reintegros La SEG señaló que no comisiona personal al sindicato, con pagos. Que todo eso se realiza por el motivo 43 que permite que las personas tengan	Negó haber hecho pagos indebidos

			una comisión sindical sin goce de sueldo. Es por ello, que a la fecha no ha realizado ningún reintegro.	
Hidalgo	715.2018.20.2/009	\$31,605.46	Menciona NO haber hecho reintegros Sólo señaló que en el período realizado no generó ningún reintegro por los pagos en demasía al personal comisionado sindical.	No hizo pago
Jalisco	715.2018.20.2/010	\$4,241,833.43	Menciona NO haber hecho reintegros Personal de la Gestión Estatal de la Dirección de remuneraciones informó que el personal señalado en el oficio de la SEP no generó monto alguno para realizar reintegros a la TESOFE.	No hizo pago
Estado de México	715.2018.20.2/011	\$4,151,255.83	Niegan esa información. Mencionó que conocer esa información no era parte de sus obligaciones, sino de la SEP.	Negó información
Morelos	715.2018.20.2/012	\$5,642,967.20	Se registró la solicitud a la Secretaría de educación del estado, pero ésta contestó que es al Instituto de Educación Básica del estado a quien corresponde contestarla.	Negó información
Nayarit	715.2018.20.2/013	\$3,213,667.27	Niegan la información	Negó información
Nuevo León	715.2018.20.2/014	\$4,066,133.25	Niegan la información No tienen esa información, pues la encargada de generar los reintegros a la TESOFE es la tesorería del estado.	No tiene información
Oaxaca	715.2018.20.2/015	\$70,490.00	Menciona NO haber hecho reintegros En el oficio que envió la entidad menciona que aún no se han realizado los reintegros a la TESOFE, pero argumentó la autoridad que aún están en proceso de realización. En el caso del pago del IV-1 el dinero se ha depositado a la cuenta de reintegros del IEEPO, pero se están trabajando los formatos con la SEP para regresarlos a la	Pagos están en proceso

			TESOFE. En el caso del segundo y tercer trimestre se les retendrán los pagos, en formato de cheque.	
Puebla	715.2018.20.2/016	\$4,066,133.25	Menciona haberhecho reintegros En el caso de los trabajadores del III y IV- 16 terminaron su comisión sindical sin goce de sueldo antes del período de vigencia, por lo que no existen cobros en demasía. En el caso de los pagos del primer trimestre del 2017, se realizó el reintegro de \$2,921.04. La entidad proporcionó una constancia de reintegro y la línea de captura de la operación.	Cantidad menor al reintegro requerido \$2,921.04.
Querétaro	715.2018.20.2/017	\$4,407,453.60	Niegan la información Turnaron la solicitud a la secretaría de Planeación y Finanzas, la cual contestó que no tiene la información requerida.	Negó información
Quintana Roo	715.2018.20.2/018	\$2,456,378.62	Menciona SI haber hecho reintegros En el caso del estado menciona una “copia” de una ficha de los reintegros realizados a la federación por un monto de \$28, 163 pesos.	Cantidad menor al reintegro requerido \$28, 163
San Luis Potosí	715.2018.20.2/019	\$793,812.70	Menciona NO haber hecho reintegros Menciona que no han realizado reintegros a la TESOFE porque no han generado pagos a personal con comisión sindical, de acuerdo con dos oficios que anexan de la Auditoría Estatal.	Negó haber hecho pagos indebidos
Sinaloa	715.2018.20.2/020	\$3,471,066.66	Menciona NO haber hecho reintegros	Negó haber hecho pagos

			Responden que las personas que cuentan con licencia de comisión sindical no reciben pagos por ello. Por lo tanto, no tienen reintegros hechos a la TESOFE.	indebidos
Sonora	715.2018.20.2/021	\$1,314,553.14	Menciona NO haber hecho reintegros Mencionan que no se han realizados reintegros a la TESOFE, porque los pagos que se han registrado a comisionados corresponden a los trabajadores por tratarse de prestaciones proporcionales o pagos posteriores a la reanudación de la licencia.	Negó haber hecho pagos indebidos
Tabasco	715.2018.20.2/022	\$255,327.51	Niegan la información Que no encontraron información sobre lo solicitado por SEP.	Negó información
Tamaulipas	715.2018.20.2/023	\$2,392,041.34	Mencionan NO haber hecho reintegros No se ha hecho reintegro por dicho concepto a la tesorería de la federación.	Negó haber hecho pagos indebidos
Tlaxcala	715.2018.20.2/024	\$3,507,603.19	No realizaron reintegros Envían copias que sustentan el pago de las comisiones	Negó haber hecho pagos indebidos
Veracruz	715.2018.20.2/025	\$13,511,373.20	Niegan la información. Ponen a disposición la información para su consulta en la secretaría de educación de Veracruz, porque el volumen de los archivos no cabe en la plataforma.	Negó información (solicita acudir físicamente a revisarla por su tamaño)
Zacatecas	715.2018.20.2/026	\$114,468.20	Menciona NO haber hecho reintegros Mencionan que desde el 16 de enero de 2016 cancelaron los pagos al personal comisionado sindical.	Negó haber hecho pagos indebidos
Total		\$71,115,634.44		\$226,199.82

Nota: realización propia con base en respuestas a las peticiones de información presentadas a las secretarías de educación de las 31 entidades federativas sobre los reintegros realizados a la federación a partir de los oficios enviados que les envió la SEP solicitando el reintegro de los pagos irregulares realizados con cargo al Fone.

En resumen, la creación del Fone supuso el fin de las irregularidades del FAEB, al generar un escenario de mayor transparencia y rendición de cuentas que permitiera a todos los involucrados saber el destino de los recursos que la federación transfiere periódicamente para el financiamiento de la nómina magisterial y administrativa de educación básica y normal. Sin embargo, omisiones importantes de distintas autoridades federales y estatales han dado cobijo a la persistencia de abusos de los presupuestos en esta materia, los cuales, si bien pareciera están disminuyendo, los responsables de cometerlos continúan beneficiándose de márgenes muy relevantes de impunidad. **La recuperación de la mayor parte de los recursos malgastados en esta materia sigue pendiente, confirmando el poco interés de la mayor parte de las autoridades para recuperar los recursos erogados de manera inadecuada, los cuales, podrían haberse destinado para fines verdaderamente educativos y resolver problemas graves de desigualdad de oportunidades educativas, inclusión y demás dolencias que caracterizan al sistema educativo nacional.**

LA CENTRALIZACIÓN DEL FONE EN EL FEDERALISMO MEXICANO: UNA PEQUEÑA REFLEXIÓN.

Como se ha mencionado la recentralización del pago de la nómina federalizada de educación básica y normal ha buscado corregir los graves problemas observados cuando los estados se hicieron cargo de la administración con cargo al FAEB. Hay avances relevantes al acotar dichas irregularidades. Hay además beneficios al terminar con las presiones presupuestales crecientes en las que derivaron la doble negociación salarial que caracterizó al periodo de operación del FAEB.

Preocupa, como se ha enfatizado reiteradamente, la impunidad de quienes permitieron y beneficiaron de los abusos de la nómina. Dicha impunidad ha sido producto de una cadena de omisiones de autoridades tanto federales como estatales. En todo este panorama, persiste un problema, **la recentralización de la nómina no ha resuelto la capacidad de crear condiciones para un mejor funcionamiento del federalismo educativo.** Los estados, pese a mantener la responsabilidad de la administración de sus sistemas educativos y de ser los titulares de la relación laboral con las secciones locales del SNTE, tienen facultades acotadas para hacerse cargo de aspectos fundamentales de la educación básica como son definir una parte de los contenidos de sus planes de estudio, en particular aquellos que están vinculados a su contexto local.

Al trasladar la administración del pago de la nómina federalizada a la SEP-SHCP, los gobiernos de los estados encuentran pocos incentivos para co-responsabilizarse de manera efectiva en la solución de las problemáticas que ocurren en sus sistemas educativos para endosarlos a las autoridades federales. Por ejemplo, desde atender asuntos de resolución de conflictos en las comunidades escolares, o atender aspectos de seguridad en los entornos de las escuelas, o resolver necesidades de recursos urgentes, hasta el retraso de pagos y retos que persisten de docentes jubilados a los que se les adeudan pensiones porque gobiernos anteriores les retuvieron sus contribuciones de seguridad social sin transferirlas al ISSSTE e IMSS.

Si bien, ante abusos que se han observado en distintos gobiernos estatales y opacidad para transparentar sus presupuestos educativos, el federalismo no tiene una buena reputación en nuestro país, y por tanto es necesario tener presente que el pasado centralista de la

educación pública en México también fue marcadamente ineficiente. Hay diferencias en los logros de la gestión educativa entre entidades federativas, donde algunos gobiernos han buscado avanzar en la administración de sus sistemas educativos y lograr mejores resultados en sus aulas (Ej. Puebla y Sonora). **La administración de las necesidades educativas de los estados desde la visión central de la SEP fue un fracaso y estuvo caracterizada por una corrupción rampante y por la captura del aparato educativo por parte del SNTE.** En conjunto, no produjo resultados de educación de calidad, por lo que la desesperación ante la recurrente irresponsabilidad subnacional y el entusiasmo por centralizar aún más la política educativa tiene que ser considerados con cautela (Gibson 2013, Merino 2012, Woldenberg 2013).

Es necesario analizar y reflexionar con más cuidado el problema previo a 1992, y vigente hasta ahora, y su vinculación con el proceso de descentralización del sistema educativo. **La solución no es re-centralizar aún más, sino especificar adecuadamente las facultades para que las autoridades de estados y municipios sean realmente corresponsables de la materia educativa.**

A ello hay que agregar que las instituciones encargadas de hacer efectivos los controles sobre el gasto educativo asuman su obligación. Esto es que tanto los Órganos Internos de Control de las secretarías de educación, las secretarías de la función pública – contralorías, las secretarías de finanzas, las instituciones superiores de fiscalización estatales, las Comisiones de Educación y Presupuesto en los Congresos locales cumplan con su labor de control y vigilancia de los recursos presupuestales.

Esta labor implica además retomar una discusión del federalismo fiscal en donde se redistribuyan facultades tributarias y se creen los incentivos para que los gobiernos estatales y locales asuman sus responsabilidades para allegarse y gastar correctamente los recursos de su erario.

Pensar que toda la nómina educativa puede centralizarse — incluyendo la del 30% que aproximadamente sigue en manos de los estados— implicaría ahondar más las limitaciones en muchos gobiernos estatales que no asumen la administración adecuada de sus sistemas educativos con relación a la mejora de la calidad y superación

de los rezagos en oportunidades de lograr trayectorias educativas completas y aprendizajes integrales, **lo que abriría el camino a un probable deterioro mayor de los resultados educativos.**

CONSIDERACIONES FINALES

La creación del Fone para financiar la recentralización de la nómina educativa tuvo por objeto dejar atrás las debilidades estructurales observadas en la operación del FAEB. Sin embargo, en la definición del nuevo fondo no se establecieron incentivos para que en la asignación de recursos se tomará en consideración factores nodales como la calidad educativa, la relación proporcional entre los esfuerzos presupuestales que cada entidad federativa hace de sus recursos propios, los complementos mayoritarios de los fondos federales y, aún más importante, contrapesos para erradicar las tentaciones de una asignación basada en criterios políticos y no educativos.

Si bien, se logró terminar con malas prácticas, como el desvío del pago de obligaciones a terceros institucionales (cuotas y aportaciones al ISSSTE), no se alcanzaron las economías esperadas que vendrían asociadas a la entrada en vigor del nuevo fondo. De hecho, en términos comparativos el Fone es, en promedio, un 10% más oneroso que su antecedente, el FAEB.

En un balance de la operación del Fone se destacaría que la autoridad federal, en principio, logró contener la generación de nuevas distorsiones, a partir de criterios más estrictos de contabilidad gubernamental y coordinación fiscal, pero al mismo tiempo normalizó junto con las AEL, en la llamada conciliación, prácticas irregulares que prevalecieron en la administración de la nómina en la etapa del FAEB. Los incipientes mecanismos de transparencia no han permitido profundizar en la rendición de cuentas del manejo de los recursos del nuevo fondo, dando cabida a un posible perfeccionamiento de las prácticas irregulares ejecutadas históricamente por los estados.

A tres años de la centralización, se rescata que el manejo de la nómina se ha hecho de forma más ordenada con la implementación de un sistema nacional que lo administra, lo que permite cerrar la puerta a la doble negociación salarial. Sin embargo, aún hay incertidumbre sobre cómo se resolverán las diferencias salariales y de prestaciones existentes entre las diversas secciones del magisterio en el país, de forma que pueda integrarse un solo tabulador salarial.

Este reto es mayúsculo, en virtud de tratarse de uno de los factores políticos que aún no logra resolverse con la nueva asignación presupuestal. De no resolverse adecuadamente puede abrir la puerta a presiones sustantivas para el aumento de las prestaciones que representarán demandas de recursos públicos adicionales para su cumplimiento.

En este sentido es necesario señalar que una de las consecuencias del Fone ha sido fortalecer la tendencia centralizadora de la operación del sistema educativo y debilitar aún más los incentivos para el correcto funcionamiento del federalismo educativo. Sin duda, la forma en que se hizo la descentralización en 1992 de la educación básica y normal fue

La cancelación de pagos a comisionados sindicales y demás irregularidades del fondo, sin duda es un esfuerzo loable. No obstante, preocupa el retraso con el que se detuvieron dichos pagos, lo que permitió que muchas de estas plazas se “regularizaran”, además de la falta de medidas que comprueben las acciones para recuperar los recursos ilegalmente erogados y castigar tanto a quienes se beneficiaron de ellos como a quienes los permitieron.

Es preocupante que hasta ahora sólo se ha logrado la transparencia parcial de la nómina federalizada financiada mediante el Fone, sin que se cuente con los mismos estándares para la nómina educativa de la ciudad de México en control de la SEP bajo el financiamiento del ramo 25, o el 30% aproximadamente de la nómina educativa financiada con recursos propios por parte de diversas autoridades en los estados. De no abrirse esta información, no se podrá comprobar que el dispendio educativo en la nómina de educación básica y normal se ha resuelto. Distintas entrevistas en entidades federativas sugieren que existen márgenes importantes de tolerancia y discrecionalidad de diversas autoridades educativas estatales que permiten el pago a comisionados del sindicato con cargo a los presupuestos financiados con recursos estatales. Esta práctica, al igual que lo ocurrido con los recursos federales, es contraria a la ley y, hasta ahora, al igual que sucede con la situación de los pagos indebidos realizados con cargo al Fone, estos abusos siguen impunes al no tener consecuencias administrativas y penales ni de quienes los permiten ni de quienes se benefician. Hay entidades como Chihuahua, donde el Gobierno del Estado encabezado por Javier Corral, se coordinó con la Auditoría Superior de la Federación, para que ésta realizara dentro de una auditoría, el pase de lista del personal de educación básica y normal del estado. No se tiene información que entidades con un

tamaño de nómina importante financiada con sus propios recursos como lo son el Estado de México, Chiapas, Nuevo León, Veracruz y Baja California han llevado a cabo ejercicios de transparentar y verificar la presencia en sus centros de trabajo del personal registrado en su nómina de educación básica y normal. Tampoco se tiene información que los órganos internos de control de las secretarías de educación, sus secretarías de contraloría (función pública), de finanzas, que las Comisiones de Educación y/o Presupuesto en sus congresos locales, sus entidades superiores de fiscalización hayan impulsado medidas para hacer una revisión minuciosa del gasto ejercido en la nómina de sus estados. Nuevamente estas omisiones confirman en el fondo el poco compromiso que existe con la transparencia, la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos y en el garantizar presupuestos suficientes y bien utilizados para fortalecer los sistemas educativos en sus entidades.

En el marco de las nuevas atribuciones de la ASF para fiscalizar tanto las aportaciones como las participaciones, es imprescindible que el organismo fiscalizador acelere sus esfuerzos de coordinación con sus contrapartes en los órganos de fiscalización superior de las entidades, así como de las contralorías estatales, para hacer una revisión de la nómina educativa financiada con dinero de las entidades y poner fin, de comprobarse lo referido, a los pagos indebidos financiados a través de esta vía.

El ordenamiento de la nómina financiada con el Fone ha sido lento y costoso, por lo que hasta la fecha es posible observar parte de las inercias heredadas del FAEB. **Pese a los avances, aún queda mucho por hacer para resolverlas** y las medidas que se han tomado para corregir las omisiones y concesiones que se hicieron en la conciliación, no han sido suficientes para terminar con la opacidad y la impunidad predominante en el manejo de los recursos, por lo que continúa pendiente:

- **Incluir en los criterios de distribución que contextualicen el panorama educativo** (calidad educativa e inclusión), el peso efectivo y la participación de las entidades en el gasto educativo, así como los costos de las irregularidades detectadas en los ejercicios anteriores.
- **Mayor efectividad en las denuncias y recuperaciones de los montos observados por la ASF en el FAEB y el Fone**, a fin de resarcir los

daños y lograr efectivamente una restructuración del gasto educativo, para poderlo enfocar en áreas prioritarias. Dar seguimiento a las denuncias tiene además el efecto complementario de mandar un mensaje contundente de no tolerancia a la corrupción y malgasto en los recursos destinados a la educación. Al acotar la impunidad se puede prever efectos positivos para lograr una administración eficiente de los presupuestos educativos y señales alentadoras a favor del estado de derecho en el país.

- **Discutir la pertinencia de continuar financiando con recursos federales las diferentes categorías adscritas a los centros de trabajo ADG,** como la del personal administrativo-operativo.
- Contemplar **mecanismos que lleven a las entidades federativas a reportar el ejercicio de los recursos estatales en materia educativa,** con las mismas características que se hace con la nómina federalizada con cargo al Fone, a fin de evitar que el problema de los comisionados sindicales y pagos indebidos se traslade a los recursos educativos estatales.
- Esclarecer la normativa vigente del artículo 73 de la Ley de Contabilidad Gubernamental, para hacer **efectiva la preparación de los informes semestrales de las irregularidades detectadas del Fone y contemplar procesos administrativos para garantizar que la SEP como autoridad que debe preparar dichos informes y sus contrapartes SFP, SHCP y Cámara de Diputados actúen en consecuencia de dichos informes o tomen las medidas legales pertinentes cuando la autoridad educativa federal incumpla con la generación de dichos reportes. Por ello debe** cerrarse los espacios a la interpretación discrecional de los mandatos de Ley abonará a la transparencia de la nómina educativa.
- **Implementar las sanciones** que deriven de las irregularidades cometidas con los recursos del fondo, y dar seguimiento a la recuperación de los montos que se desvían.
- Contar con un mayor involucramiento del Congreso de la Unión, particularmente de la Cámara de Diputado. Es preciso un compromiso activo de la cámara baja para que, en uso de sus atribuciones exclusivas

(autorización anual del PEF, fiscalización y sanción de la Cuenta Pública), evalúe el funcionamiento y operación de la nómina educativa y asuma su papel como control institucional de las acciones implementadas por el Ejecutivo federal y sus contrapartes en los estados en términos del uso de los recursos federales para la educación.

- Impulsar y mejorar, desde el la Cámara de Diputados y el Senado de la República, los mecanismos de coordinación fiscal que permitan involucrar, de manera vinculante en materia de responsabilidades administrativas, a las entidades federativas (ejecutivos y legislativos locales) para erradicar acciones u omisiones que den oportunidad a un manejo discrecional e irregular de la nómina educativa.

- **Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas:** El SANE, al tener concentrada la información de la nómina educativa, se presenta como el mejor instrumento para supervisar la implementación de los recursos, pero su operación no puede estar completa si el SIGED aún no está operando, por problemas de carácter técnico y presupuestal. Por lo que **es decisivo que el SIGED sea retomado por las nuevas autoridades educativas, ya que esto permitiría que los padres de familia en la escuela tuvieran información completa de los maestros y personal administrativo que laboran en las escuelas de sus hijos. Este nivel de información permitiría abrir una puerta para el involucramiento ciudadano en la rendición de cuentas y multiplicar los ojos a favor de garantizar que los recursos se ejerzan correctamente en los planteles del país.**

- **Incluir en los reportes del Fone, las irregularidades que se han detectado en la nómina,** así como las medidas que se toman para resarcir los daños y el seguimiento que se les hace.

- Exhortar al INAI a resolver de fondo los recursos de inconformidad en materia de acceso a la información, anulando prácticas dilatorias y de simulación por parte de los sujetos obligados, así como privilegiar el principio de máxima publicidad. No tutelar de manera efectiva el derecho de

acceso a la información compromete la rendición de cuentas y los mecanismos de control ciudadano, dando cabida, por omisión, a la opacidad y al manejo discrecional e irregular de los recursos públicos como quedó asentado en los recursos enviados ante este organismo autónomo.

La aparente inequidad con la que se han manejado las sanciones contra los gobiernos estatales por el manejo irregular de los recursos genera un ambiente propicio para que la corrupción se desarrolle, erosionando cualquier propósito para mejorar la educación en el país. Antes de ceder a las presiones de los gobiernos estatales o de las delegaciones sindicales, que demandan mayor cantidad de recursos, resulta fundamental precisar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno en el sector educativo. Esto con el objetivo de garantizar mayor coordinación entre el gasto educativo y mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha buscado documentar en el presente trabajo, los problemas del malgasto y abusos de los presupuestos en la nómina docente y administrativa de la educación básica y normal en nuestro país no es resultado de un marco legal deficiente. Es fundamentalmente consecuencia de un concierto de omisiones y dolencias de múltiples autoridades tanto a nivel estatal como federal que, al no cumplir a cabalidad con sus obligaciones legales, han abierto una puerta ancha a la impunidad en el manejo indebido de los recursos destinados a este rubro. Este conjunto pareciera sugerir que lejos de los discursos grandilocuentes de los gobiernos de los distintos signos políticos, el compromiso del Estado mexicano es endeble para garantizar que los recursos públicos se utilizan correctamente para el pago de los mejores docentes y buenos administradores del sistema educativo nacional.

No podemos olvidar el por qué hay que continuar presionando a que estas omisiones sean dejadas de al lado, pues si logramos **mejorar la forma del gasto educativo, se lograrán mayores recursos para alcanzar una educación pertinente, equitativa y de calidad, con escuelas con plantillas de personal suficiente para atender las necesidades educativas de las comunidades, de forma tal que el sistema educativo brinde mejores oportunidades de desarrollo a los niños jóvenes de este país.**

REFERENCIAS

Ángel, A. (2017). PGR investiga presunta negligencia en la atención de denuncias por desvíos de Duarte. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/08/duarte-investigacion-omision-pgr/>

Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa*. México: CIDE, COLMEX.

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2008). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/Auditorias.htm>.

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2010). *Evaluación de la política educativa en México*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0395_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2012). *Informe de auditoría a los Recursos Federales Transferidos a través de Subsidios para Centros de Educación, Veracruz*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0731_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2015). Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Obligaciones Contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Educación Pública Relacionadas con el Fondo de Aportaciones de la Nómina Educativa y el Gasto Operativo. Ciudad de México: ASF. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0612_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2016). Auditoría de financiera y de cumplimiento: Secretaría de Educación Pública. FONE 2015. Ciudad de México: ASF. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0173_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017). Sistema Público de Consultas de Auditoría. Auditorías FONE (2008-2015) consulta realizada en <http://www.asfdatos.gob.mx/>

Avalos, J. La mitad del gabinete de Duarte, vinculado a casos de corrupción: ASF. Eje central. Recuperado de <http://www.ejecentral.com.mx/mitad-gabinete-duarte-vinculado-casos-corrupcion-asf/>

Blair, Harry (2000). "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", World Development, Gran Bretaña, Elsevier, Vol. 28 (1), pp. 21 - 39.

BCSnoticias. (30 de mayo de 2016). Centralización de nómina, generó ahorro de 46 mdp a la SEP de BCS. BCS noticias. Recuperado de <http://www.bcsnoticias.mx/centralizacion-de-nomina-genero-ahorro-de-46-mdp-a-la-sep-de-bcs-jimenez-marquez/>

Cámara de Diputados, (2008). Informe de auditoría externa al fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB). Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/206337/504077/file/FAEB.pdf

Centro de Estudios de Finanzas Públicas [CEFP]. (2015). Análisis del PEF- Gasto Federalizado. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de Finanzas Públicas [CEFP]. (2018). Análisis del PEF- Gasto Federalizado 2018. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0252017.pdf>

Colmenares, D. (05 de 02 de 2016). Cerca del fin de los comisionados pagados con dinero público. Eje Central. Recuperado de <http://www.ejecentral.com.mx/cerca-del-fin-de-los-comisionados-pagados-con-dinero-publico/>

Colmenares, D. (20 de octubre de 2017) Se abate pago a comisionados, a lo que sigue. El financiero. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/se-abate-pago-a-comisionados-a-lo-que-sigue>

Covarrubias, M. O. (2000). Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional. Ciudad de México: Géminis editores e impresores.

Covarrubias, M. O. (2008). Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional. México: INAP.

Echenique, V. L., & Muñoz, A. A. (2013). Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y. Espacios Públicos, vol. 16, núm. 36, enero-abril, 2013, 77-92.

De Hoyos, Rafael (7 de noviembre de 2018) Las escuelas de tiempo completo y la equidad educativa. Nexos. Recuperado de <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1561>

Del Valle, S. (11 de abril de 2017). Acusa ONG burla con comisionados. Reforma. Recuperado de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1088227&md5=3e5d456ed19bfdab611036a09ae7ab7e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Del Valle, S. (11 de mayo de 2014). Agandalla el SNTE plazas de maestros. Reforma. Recuperado de

<http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=228875&md5=42071aaa8448a4925de9a9aaf36eb13e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Díaz-Cayeros, Alberto (2006). Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America, New York, Cambridge University Press, 277 p.

Di Gropello, Emanuela. 1999. Educational decentralization models in Latin America. CEPAL Review 68 (August): 155 - 177.

Fernández, M. A. (2012). The decentralization of education in Mexico [La descentralización de la educación en México]. San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD.

Fernández, M. A. (2012). La economía política del gasto educativo. En (Mal) gasto: estado de la educación en México. México: Mexicanos Primero.

Fernández, M. A. (28 de octubre de 2013). Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial. Animal Político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2013/10/28/claroscuros-de-la-centralizacion-de-la-nomina-magisterial/>

Fierro, C.; Tapía G y Rojo F. (2010). Descentralización educativa en México, un recuento analítico. México: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>

Gómez, N. y Barrera J. (15 de enero de 2016). Se quita pago a comisionados sindicales. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/01/15/sep-quita-pago-comisionados-sindicales>

Grindle, Merilee Serrill (2004). Despite the odds: the contentious politics of education reform, New Jersey, Princeton University Press, 288 p.

Hernández, J. (2018). Diputados piden licencia para competir en las próximas elecciones. Al calor político. Xalapa, Veracruz. Recuperado de <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/diputados-juan-nicolas-callejas-yazmin-copete-y-judith-gonzalez-piden-licencia-258966.html#.Wr2bzYjwbIU>

Hermosillo, H. Denunciará IEA a exfuncionarios responsables del desvío de recursos. La jornada: Aguascalientes. Recuperado de <http://www.lja.mx/2017/02/denunciara-iea-a-exfuncionarios-responsables-del-desvio-recursos/>

Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO]. (2010). La caja negra del gasto público México. México: IMCO.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2017). Panorama educativo de México 2016. Ciudad de México: INEE.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]. Diagnóstico del programa nacional de transparencia y acceso a la información 2017. Ciudad de México: INAI.

Lindstedt, C. y Daniel, N. 2010. "Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption." *International Political Science Review* 31: 301-22.

Loret, C. (17 de septiembre de 2014). Entrevista a Luis Videgaray, secretario de Hacienda y Crédito Público. Realizada por C. Loret. Noticieros televisa. Videgaray: En 2015 ya no habrá gasolinazos [Transmisión televisiva]. Ciudad de México: Televisa. Recuperado de <http://noticieros.televisa.com/programas-primero-noticias/1409/videgaray-2015-ya-no-habra-gasolinazos/>

Loret, C. (18 de julio de 2017). Entrevista realizada a Aurelio Nuño, titular de la Secretaría de Educación Pública. Realizada por C. Loret. Noticieros televisa. Aurelio nuño habla de las plazas irregulares detectadas por la auditoría realizada por SEP [Transmisión televisiva]. Ciudad de México: Televisa. Recuperado de <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-07-18/aurelio-nuno-habla-plazas-irregulares-detectadas-auditoria-sep/>

Lustig, Nora (1998). *Mexico, the remaking of an economy*, 2 ed, Washington, DC, Brookings Institution Press.

Méndez, P. (12 de febrero de 2017) Cobran comisionados del SNTE hasta 550 mdp al cierre de 2016. E-Consulta. Puebla. Recuperado de <http://www.e-consulta.com/nota/2017-02-12/educacion/cobran-comisionados-del-snte-hasta-550-mp-al-cierre-de-2016>

México Evalúa. (2013). *Saldo de la Reforma Educativa: Avances, desafíos y deudas pendientes*. Ciudad de México: México Evalúa.

México Evalúa. (2014). *Censo educativo: Radiografía del dispendio presupuestal*. Ciudad de México: México Evalúa.

Mexicanos-Primero. (02 de 2017). Exigen erradicar aviadores del SNTE. Recuperado de <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/enterate/noticias-de-hoy/3714-exigen-erradicar-a-los-aviadores-del-snte>

Murillo, Maria Victoria (1999). "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Miami, 41 (1), pp. 31 - 58.

Fierro, C.; Tapía G y Rojo F. (2010). *Descentralización educativa en México, un recuento analítico*. México: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>

Ochoa. R. (1 de marzo de 2016). Secretaria de educación tiene chofer con sueldazo. El horizonte: Monterrey. Recuperado de

<http://www.elhorizonte.mx/seccion/secretaria-de-educacion-tiene-chofer-con-sueldazo/1696873>

Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. Revista de investigación educativa.

Ornelas, C. (2008). Política, Poder y Pupitres: Crítica al Nuevo Federalismo Educativo. Ciudad de México: Siglo XXI.

Ornelas, C. (2012). Educación, Colonización y Rebeldía: La Herencia del Pacto Calderón-Gordillo. Ciudad de México: Siglo XXI.

Robles, Leticia (30 de abril de 2015). Recuperan 90 mil mdp por centralización de la nómina del magisterio. Excélsior. Recuperado de <http://bfc1c332b5c17ae20e62-6cbba7cfb59c65abd107ce24040b0bca.r14.cf2.rackcdn.com/flip-nacional/30-04-2015/portada.pdf>

Roldán, N. (19 de 02 de 2015). Más de 11 mil mdp, 'borrados' de la educación básica y normal por desvíos. Animal político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2015/02/faeb/>

Roldán, N. (2017). Consejo que atiende a escuelas marginadas concentra apoyos en Edomex justo en año electoral. Animal político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/03/conafe-apoyos-edomex/>

Redacción. (28 de octubre de 2013). FONE no abona en nada a cambiar las reglas de cómo se está financiando la educación en nuestro país. Senadores del PRD. Recuperado de <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=11779>.

Rosas, T. (29 de abril de 2015). Centralizar nómina magisterial dará ahorros. El economista. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Centralizar-nomina-magisterial-dara-ahorro-20150429-0043.html>

Rhoten, Diana (2000). "Education Decentralization in Argentina: a global-local conditions of possibility's approach to state, market, and society change", Journal of Educational Policy, Reino Unido, 15 (6), pp.593-619.

Sánchez, T. (9 de mayo de 2017). Aguascalientes libre de comisionados en el SNTE. Recuperado de <http://alchileaguascalientes.com/~alchilea/?p=68482>

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2008). Variables de cálculo, procedimiento y distribución del Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB). México: SEP. Recuperado de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/220/2/images/formula_FAEB.pdf

Secretaría de Educación Pública [SEP]. Acuerdo 482 SEP. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a482.pdf>

Secretaría de Educación Pública [SEP]. Portal del FONE: Artículo 73. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (20011-2017). Estadísticas Oportunas. Coordinación con entidades federativas: Consultado en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2017). Resultados de Cuenta Pública 2011-2017. Recuperado de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (1998). "Political Dilemmas of Welfare Reform: Poverty and Inequality in Mexico", Mexico under Zedillo, Susan Kaufman y Luis Rubio. Boulder, eds., Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Trujillo, J. (2017). Los desequilibrios e inequidades legislativas del FONE 2015-2017. Un fondo federal que continúa afectando a los erarios estatales, con graves tendencias de impacto a 2024 y 2030. Ciudad de México. Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

UNESCO. (2016). Recomendaciones de políticas educativas en América Latina, con base al TERCE. Chile: OREALC/UNESCO

Vanguardia. (21 de febrero de 2019). ASF observa irregularidades por mil 398 mpd en pago a maestros. Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/asf-observa-irregularidades-por-mil-398-mdp-en-pago-maestros>

Vázquez, M. (2017). Diagnóstico de los avances y rezagos del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

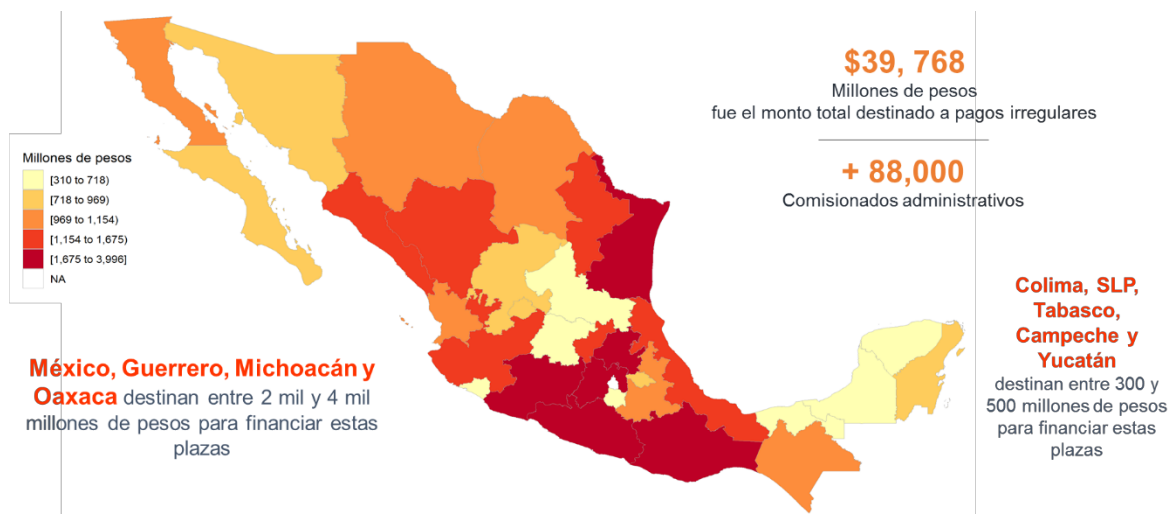
Zorrilla, F. M. (2002). Diez años después del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. Revista Electrónica de Investigación Educativa. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/155/15504206.pdf>

ANEXO 1. RADIOGRAFÍA DE LOS COMISIONADOS ADMINISTRATIVOS

Financiamiento de comisionado administrativo en centros de trabajo “ADG”

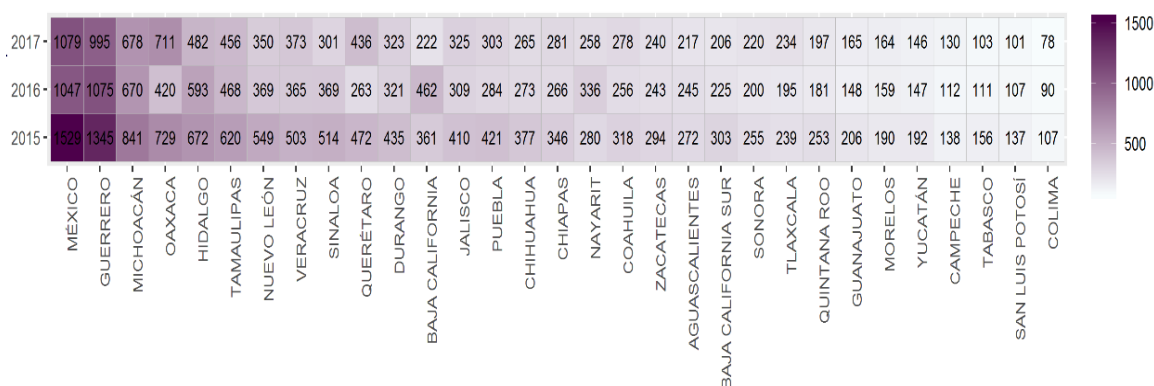
Desde el primer trimestre del 2015 al cuarto trimestre del 2018, se financió a más de 90 mil personas dentro de la clave de centro de trabajo “ADG”, con un costo de \$39 mil millones de pesos. En mayor medida, en esta clave se encuentran adscritos los *comisionados administrativos*, es decir, personal que teniendo una plaza docente, desarrolla una actividad administrativa dentro del sistema educativo. Los casos más representativos han sido Guerrero, Oaxaca y Querétaro, entidades que tienen la mayor carga de personal administrativo, mientras que en recursos erogados para el financiamiento de este personal sobresale el caso de Guerrero, México y Michoacán.

Monto destinado por entidad al pago de personal comisionado administrativo de centros de trabajo “ADG” (2015 y 2018) (millones de pesos de 2018)



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

Recursos destinados a personal adscritos a centros “ADG” (2015 - 2018) (Millones de pesos de 2018)



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

En este centro de trabajo se pueden identificar ocho modelos de plazas, en las que se financia desde autoridades educativas estatales hasta personal que ayuda con labores de mantenimiento en los sistemas educativos. Si bien, es posible financiar a personal administrativo con los recursos del Fone, problema con las plazas adscritas a estos centros de trabajo consiste en que **hay plazas de docentes que se ocupan en funciones administrativas²³**, pese a que en dichas entidades hay casos de escuelas sin el número suficiente de maestros.

Monto destinado por entidad al pago de personal comisionado administrativo de centros de trabajo “ADG” (2015 y 2018) (millones de pesos de 2018)

Entidad	Total	Administrativo	PAAE	Docente	Docentes como % del total ADGs
AGUASCALIENTES	736	28	653	55	7%
BAJA CALIFORNIA	1,030	41	986	3	0%
BAJA CALIFORNIA SUR	812	34	527	251	31%
CAMPECHE	568	68	500	0	0%
CHIAPAS	1,354	73	1,050	231	17%
CHIHUAHUA	1,159	10	1,024	125	11%
COAHUILA	1,234	159	862	213	17%
COLIMA	443	10	359	74	17%

²³ Entrevista realizada con funcionarios federales a propósito del proceso de conciliación de la nómina magisterial y administrativa. También fue referido por Otto Granados, anterior secretario de educación, durante una presentación en el INEE en 2017.

DURANGO	1,576	27	792	757	48%
GUANAJUATO	789	173	605	11	1%
GUERRERO	4,858	28	727	4,103	84%
HIDALGO	1,908	21	896	991	52%
JALISCO	1,737	1	1,231	505	29%
MICHOACÁN	2,587	76	1,201	1,310	51%
MORELOS	804	56	723	25	3%
MÉXICO	3,656	87	1,502	2,067	57%
NAYARIT	1,395	23	573	799	57%
NUEVO LEÓN	1,649	23	1,200	426	26%
OAXACA	3,985	139	1,883	1,963	49%
PUEBLA	1,347	52	938	357	27%
QUERÉTARO	3,018	57	635	2,326	77%
QUINTANA ROO	855	128	706	21	2%
SAN LUIS POTOSÍ	540	24	510	6	1%
SINALOA	1,441	36	825	580	40%
SONORA	985	319	666	0	0%
TABASCO	605	21	554	30	5%
TAMAULIPAS	2,257	31	517	1,709	76%
TLAXCALA	990	28	640	322	33%
VERACRUZ	2,005	25	1,376	604	30%
YUCATÁN	752	39	567	146	19%
ZACATECAS	997	2	713	282	28%
Total	48,072	1839	25,941	20,292	42%

Fuente: elaboración propia con datos del 2° trimestre del 2017. PAAE corresponde a Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación.

Al ser cuestionados sobre este hecho, las autoridades educativas locales declararon que el pago a comisionados administrativos con recursos del fondo se realiza desde tiempo atrás. Esto ha sido consecuencia a que desde la descentralización educativa realizada en 1992, no han contado con los recursos suficientes para poder financiar este tipo de posiciones en su sistema educativo estatal y federalizado. Ejemplo de estas declaraciones son las del secretario Silva Perézchica – de Aguascalientes-, al mencionar que:

“Se puede pagar incluso a mandos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la parte de operación educativa de los estados la puede pagar el FONE es parte de lo autorizado (...), lo que tenemos que hacer es ver qué tanta cantidad se estuvo utilizando para este tipo de pagos, es la parte que se tendría que estar revisando, pero de que el FONE puede no sólo pagar salarios de maestros

sino también de la operación educativa de los estados, en sus organigramas, está autorizado también” (Hermosillo, 2017).

Tanto las autoridades federales como las estatales coinciden en la necesidad de adelgazar los aparatos administrativos de los sistemas educativos en los estados y la ciudad de México. Reconociendo que cada entidad enfrenta contextos diferenciados, llama la atención que hay estados donde el número de administrativos no es proporcional al tamaño de la matrícula en sus sistemas educativos.

Algunos ejemplos de los montos que destinan a estas plazas



21 secretarios de educación que han recibido recursos del FONE por hasta **5 mil 711 millones de pesos** en poco más de dos años, en entidades como **Michoacán, Guerrero, Aguascalientes, Durango, Zacatecas, Quintana Roo**



363. 5 millones de pesos anuales para secretarias, que equivalen al **90% del Programa para la Inclusión y la Equidad educativa o a una cuarta parte del Programa para capacitación docente**



31.89 millones de pesos anuales para choferes de altos mandos que equivalen al **50% del presupuesto asignado al SIGED** en 2017

Otras plazas que se identifican son de **dibujantes**, editores, columnistas, operadores de equipo de comunicaciones, auditores, inspectores, cocineras y hasta un **asistente especializado de Servicio Naval**

2015,2016,2017,2018	6	6	6	5	5	5	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	
	6	6	6	5	5	6	4	4	4	4	4	3	4	3	3	3	3	3	3	4	3	3	3	2	2	2	2	1	1	1	
	6	6	7	5	5	4	5	5	5	4	4	4	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	
	6	6	5	5	5	4	6	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	1	1	1	
	BAJA CALIFORNIA SUR	GUERRERO	NAYARIT	DURANGO	TLAXCALA	QUERÉTARO	SINALOA	AGUASCALIENTES	COLIMA	TAMAULIPAS	ZACATECAS	HIDALGO	CAMPECHE	BAJA CALIFORNIA	COAHUILA	MÉXICO	MICHOACÁN	MORELOS	NUEVO LEÓN	OAXACA	QUINTANA ROO	SONORA	YUCATÁN	CHIHUAHUA	JALISCO	VERACRUZ	PUEBLA	TABASCO	CHIAPAS	GUANAJUATO	SAN LUIS POTOSÍ

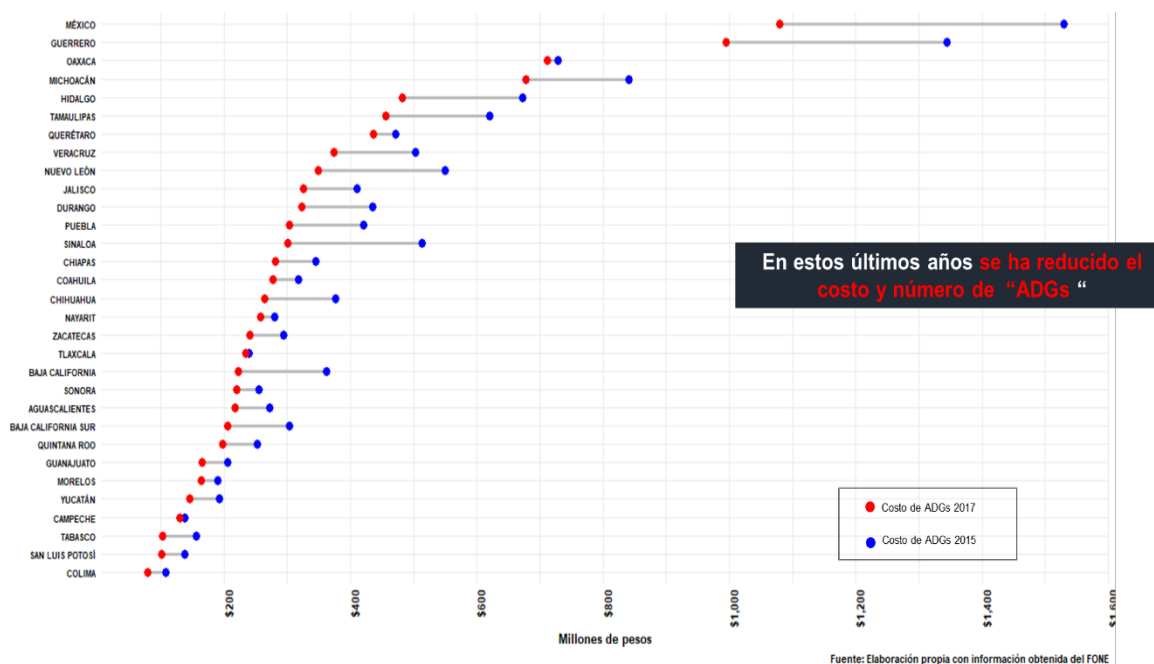
Número de trabajadores adscritos a centros “ADG” por cada mil alumnos (2015 - 2018)

Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

El uso de las plazas docentes en tareas administrativas ha originado una discusión sobre si las personas con esta categoría de plazas deben regresar a la escuela donde éstas se encuentran adscritas, si se debe hacer la conversión de sus plazas docentes a específicamente tipo administrativas y crear a su vez nuevas posiciones de docentes. Otros argumentos apuntan a que estas posiciones administrativas tienen que ser financiadas con recursos estatales y no con cargo al Fone. Es imprescindible reconocer que una aplicación estricta de la norma que obligue a transferir a estos trabajadores a las escuelas, podría significar un detrimento al funcionamiento administrativo de los sistemas educativos en las entidades y a su vez, afectar los resultados en las escuelas de referencia con las plazas asignadas bajo mención.

Durante la conciliación de la nómina, las autoridades estatales solicitaron a la SEP y a SHCP que convirtieran al perfil administrativo las plazas de docentes que se encontraban en comisión. Las autoridades responsables se negaron a esta propuesta porque eso significaría un doble gasto para la federación y un aumento de la burocracia educativa. No obstante, fueron autorizados pagos compensatorios, para mejorar los salarios de los trabajadores administrativos, aunque esto se permitió sólo durante los primeros 2 años de operación del Fone. Lo cierto es que estos sobre costos se cancelaron a inicios de 2017, lo que ha implicado que el número de personas en este tipo de centros de trabajo y los recursos erogados, disminuyan en comparación a lo observado en 2015.

Cambio en el monto erogado en centros de trabajo ADG (2015 - 2017) (Millones de pesos de 2018)



Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone. Artículo 73.

El problema, por otra parte, son los niveles de desagregación con los que se presentan las plazas adscritas a los centros “ADG”. En palabras de un funcionario de la ASF estos pagos “*legales, pero no morales*” tienen que ser revisados para determinar cuáles pueden ser financiados o no. Sin embargo esta información no ha sido desagregada por tipo de área adscrita del personal, pese a las constantes solicitudes de la ASF a las autoridades educativas federal y de los estados durante el periodo 2015 - 2018.²⁴

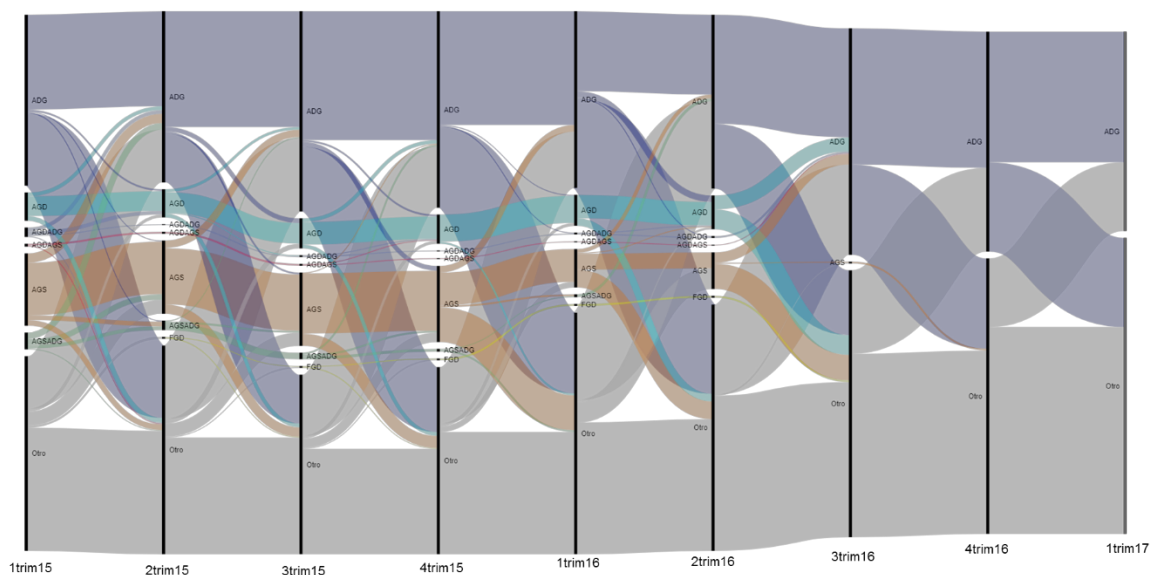
Hay una práctica preocupante que sugiere las autoridades en los estados buscaron estrategias para tratar de evadir las restricciones legales que prohíben el pago de personal comisionado al sindicato. Llama la atención que una proporción importante de comisionados sindicales (centros de trabajo con las claves AGS, AGD y FGD),

²⁴ La dependencia ha urgido a que las AEL y la SEP desagreguen debidamente los centros de trabajo, para que sea posible identificar el departamento o área de adscripción del personal, con la finalidad de que exista una mayor transparencia en la aplicación de los recursos del fondo.

fueron reubicados en centros de trabajo administrativo (clave ADG). Por ejemplo, 1,833 personas reportadas en las bases reportadas del Fone en el primer trimestre de 2015 como comisionados sindicales, se reubicaron en puestos administrativos al primer trimestre de 2017.

Al realizar un análisis transversal del comportamiento del personal adscrito a esta categoría se observa que estas migraciones de personal se dieron particularmente en Aguascalientes, Colima, Durango, Hidalgo y Tlaxcala. En estas entidades, cada trimestre se reubicó pequeños grupos de comisionados sindicales en centros de trabajo ADG. Otros en cambio fueron adscritos a centros de trabajo con información opaca de sus características. Tal es el caso de aquellos individuos en los que la información recogida en el portal Fone refiere en centros “por reubicar”. Esta anomalía fue también señalada por la ASF en el marco de la revisión de la Cuenta Pública de 2016. No se sabe si dicha reubicación corrigió en efecto el problema de los pagos indebidos a las comisiones sindicales porque tanto los pasos de lista llevados a cabo por la ASF como el cruce de información entre la nómina registrada por la autoridad en el SANE y el personal reportado por los directores en sus centros de trabajo, arrojó un número importante de individuos no localizados.

Fluctuación de comisionados sindicales por centros de trabajo (2015 - 2017)

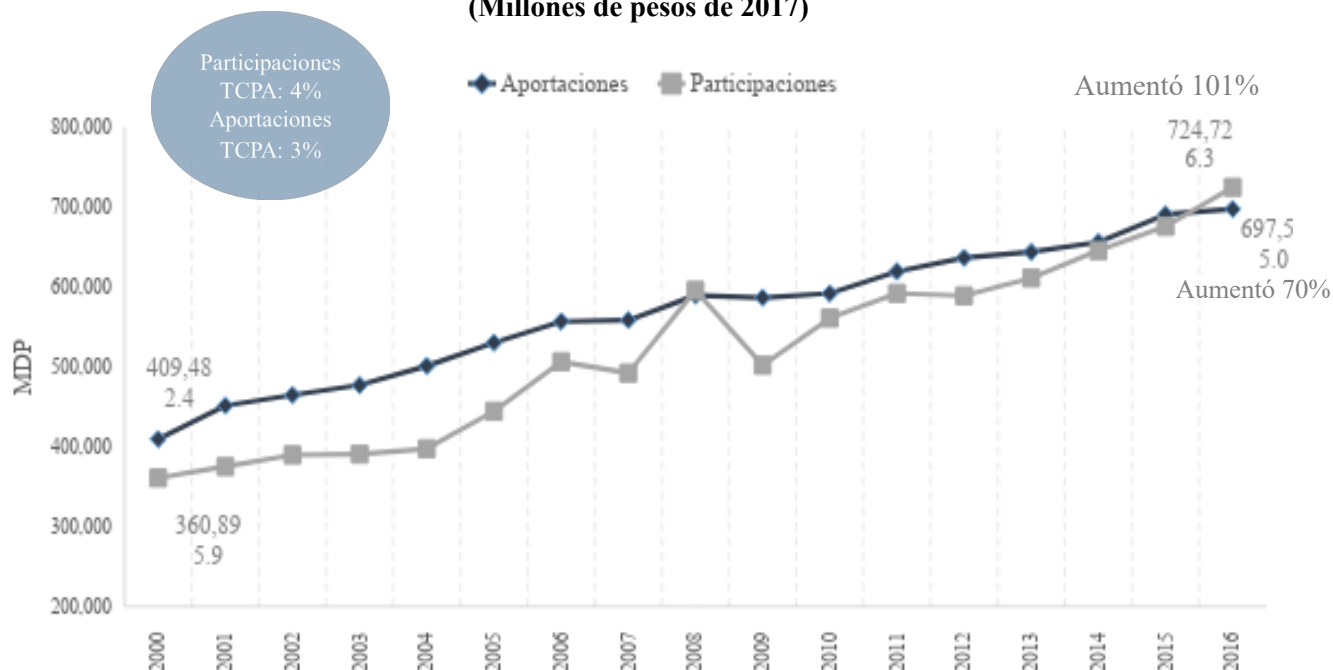


Fuente: Elaboración del autor con información del portal del Fone.

La controversia más grande con estas plazas radica en una tensión por definir cuál es la autoridad –federal o estatal- responsable de administrar distintos aspectos de los sistemas educativos en las entidades. En la parte administrativa, las autoridades estatales demandan constantemente más recursos federales para lograr atender la demanda de los servicios educativos en sus estados. Para las autoridades federales, esta petición es inadmisibles porque consideran es responsabilidad de sus contrapartes estatales financiar los servicios administrativos con los recursos que reciben mediante aportaciones y transferencias federales crecientes en términos reales durante los últimos 20 años.

Al centro de esta discusión, es clave considerar las capacidades recaudatorias diferenciadas de las entidades y las implicaciones que esto puede acarrear en términos de equidad presupuestal. La controversia del financiamiento de este rubro continuará hasta que no se defina con precisión los diversos puestos que sí deben ser financiados con el Fone bajo esta modalidad. Dicha definición es aún más urgente debido a las presiones presupuestales que puede significar la contratación de las plazas docentes y de personal de apoyo necesario para las plantillas en las escuelas que se espera implementen con las nuevas políticas educativas.

Trayectoria de aportaciones y participaciones a nivel nacional (200-2016)
(Millones de pesos de 2017)



Nota: Para el caso de las aportaciones se incluye lo ejercido en el ramo 25 y en el caso de las participaciones incluye recursos tales como: impuesto automóviles nuevos; la parte proporcional en la recaudación del IEPS de tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas; incentivos económicos y los accesorios derivados del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos vigentes hasta 2011. TCPA: tasa de crecimiento promedio por año.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SHCP.

PUESTOS FINANCIADOS CON EL FONE DE LA CATEGORÍA ADG

Después de revisar las 8 categorías de los centros ADG, encontramos que el 50% corresponden a plazas de docente de educación básica y el 46% son plazas de personal de apoyo y asistencia educativa (PAAE). El resto se distribuye entre servidores públicos del sector educativo (3%), además de docentes y personal de apoyo de las escuelas normales.



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal Fone.

Aunque encontramos plazas que corresponden a categorías que pueden ser financiadas con el Fone, resulta complicado saber si realmente desempeñan su puesto al no estar desagregado en los reportes de la nómina. Llama la atención muchas de las plazas de los PAAE al registrar una enorme diversidad de oficios, como los puestos de asistentes bibliotecarios, de servicios de plantel, mantenimiento, almacén, doctores, enfermeras especializadas, psicólogos, o pediatras; actividades que indudablemente pueden estar relacionadas con las escuelas. El 41% de este universo lo ocupan los jefes de oficina, los

analistas administrativos y los administrativos especializados. Sin embargo, en este última caso dichos puestos deberían ser identificados como mandos administrativos.).

Así mismo, dentro de esta categoría se contemplan los puestos de secretarías (ejecutivas, bilingües, auxiliares, entre otras) que representan el 13% de estas plazas. El monto que se destina en estos pagos representa 363.5 millones de pesos, lo que equivale, por ejemplo, al 90% de lo destinado en el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. Sobresalen, también, los pagos destinados a dibujantes, editores, columnistas, operadores de equipo de comunicaciones, auditores, inspectores e incluso choferes (que representan el 1% de este personal), cocineras y hasta un asistente especializado de Servicio Naval.²⁵

Con la presentación de los resultados de la auditoría al Fone, realizada por la SEP en julio de 2017, las autoridades educativas federales señalaron que aún después de la centralización de la nómina, persistieron vicios heredados del manejo del FAEB. Como ejemplos mencionaron el desvío de recursos por parte de los secretarios y gobernadores para financiar a choferes de los altos mandos de las secretarías educativas (Loret, 2017). Sin embargo, lo que **no comentaron las autoridades fue que este tipo de plazas fueron aceptadas en la conciliación de la nómina**, sin que existiera un argumento sólido que diera cuenta por qué estas plazas sí debían financiarse con los recursos del fondo.

Recursos del Fone destinados al pago de choferes.

Plaza	Personas	Monto
CHOFER	213	\$ 64,490,554.36
CHOFER DE DIRECTOR DE ÁREA	19	\$ 6,538,615.20
CHOFER DE SPS	24	\$ 8,700,595.50
Total	256	\$ 79,729,765.06

Recursos del Fone destinados al pago de secretarías.

²⁵ Este último, detectado en Guerrero.

Plaza	Personas	Monto
SECRETARIA "C"	388	\$ 129,038,510.41
SECRETARIA DE APOYO	2,619	\$ 743,925,272.41
SECRETARIA EJECUTIVA "A"	61	\$ 24,294,804.64
SECRETARIA EJECUTIVA "B"	92	\$ 36,092,479.85
SECRETARIA EJECUTIVA "C"	104	\$ 41,228,147.61
SECRETARIA EJECUTIVA "D"	354	\$ 116,033,699.23
Total	3,618	\$ 1,090,612,914.15

Nota: Estos datos muestran una aproximación de lo que se paga en personal de apoyo administrativo. El monto presentado puede estar subestimado debido a dos causas: 1) las limitantes de la información y 2) Que plazas de docentes sean dadas al personal administrativo.

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos del portal del Fone. SEP

LOS MANDOS ADMINISTRATIVOS DE EDUCACIÓN

El 2.84% del personal de centros de trabajo ADG, contempla a todo el personal que tiene un puesto de jefe de departamento, director o subdirector de área. El 64% de estas plazas son de personas que ocupan los puestos de departamento de las dependencias educativas, quienes se sabe, eran los que recibían pagos discrecionales autorizados en el “**Anexo X**” de los acuerdos de conciliación de la nómina firmados entre las autoridades estatales y la SEP. Estos pagos fueron cancelados en la primera quincena de 2017 y ha provocado el malestar de los estados al considerarse una acción unilateral de la autoridad federal.

En esta categoría también se han identificado hasta el momento, 30 secretarios que han recibido recursos del Fone, en entidades como Michoacán, Guerrero, Aguascalientes, Durango, Zacatecas, Quintana Roo, entre otros. Es preocupante que, en la revisión de varios de estos nombres, aparecen individuos involucrados en gestiones controvertidas. Tal es el caso del ex secretario de educación de Aguascalientes, Francisco Chávez Rangel, quien deberá rendir cuentas a la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas por presuntas anomalías detectadas durante su gestión en el Instituto de Educación de Aguascalientes (Hermosillo, 2017). Por otra parte, en el Estado de México, el Director General del CONAFE Simón Iván Villar Martínez, uno de los mejores pagados de la

nómina, fue señalado por realizar actividades proselitistas con recursos educativos en la campaña de Del Mazo, antes de unirse a la campaña (Roldán, 2017).

Cuadro 4. Secretarios de educación financiados con recursos del Fone

Entidad	Nombre	Período de gestión	Percepción	Observaciones
Aguascalientes	Francisco Javier Chávez Rangel	2010-2013 2014-2016	\$ 5,711,468.60	Ha sido titular de la Oficina de apoyo a la educación en NL y delegado de la SEP en NL. Fue secretario de educación de AGS en dos periodos 1-12-10 al 22-02-13 y 25-02-14 al 30-11-16 y estuvo envuelto en una serie de escándalos por malos manejos de los recursos de la secretaria de educación y del FAEB/FONE . A partir del 15-01-17 trabaja como coordinador de asesores en la SEP de Jalisco. También fue candidato a presidente municipal en AGS por el PRI. En 2018 el ex secretario lanzará una candidatura en el PRI
México	Carlos Auriel Estévez Herrera	2015 hasta la fecha	\$ 4,705,860.00	Director General de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México. Al parecer estuvo coordinando las actividades proselitistas de la campaña de Del Mazo. Tiene dos plazas en el FONE una de Director General y la segunda de Coordinador
Coahuila	Jésus Juan Ochoa Galindo	2014 a la fecha	\$ 3,695,858.00	Secretario de educación desde el 2014. En declaraciones encontradas con el líder del SNTE, aclaró que el personal comisionado administrativo en la dependencia, continuara recibiendo pagos con recursos del FONE.
Baja California Sur	Héctor Jiménez Márquez	2013 a la fecha	\$ 3,470,505.10	Designado en 2013 como Secretario de Educación Pública del estado a raíz de manifestaciones del sindicato. Asumió el cargo, después de que removieron al secretario designado por el gobernador del estado un día antes. El secretario fue acusado de nepotismo, tras darse a conocer que su hijo tenía doble plaza administrativa con ingresos superiores a los 40 mil, mensuales y se le solicitó su renuncia. Actualmente el estado enfrenta un grave problema por adeudos de pagos a terceros.
Colima	Armando Figueroa Delgado	Abril 2015-octubre 2016	\$ 2,196,201.89	En 2015 se vio inmerso en un conflicto de irregularidades ante la glosa del VI informe de labores del ex Gobernador de Colima, en el cual se le cuestionó a Armando Figueroa por "engordar" la nómina magisterial con maestros comisionados, desviación de recursos destinados a prestaciones para pagar dichas nóminas y prestaciones que no se pagaron.
Michoacán	Frutis Solís Alberto	2016 a la fecha	\$ 413,290.20	Muy ligado al PRI, se desempeñaba como director general de Unidades Regionales de Educación. Anteriormente se desempeñó como coordinador del programa de reordenamiento administrativo de recursos distraídos de la educación y como coordinador del Programa EDUSAPP. Ha sido cuestionado sobre la duplicidad de plazas en la SEE.
México	Simón Iván Villar Martínez	julio 2016-marzo 2017	\$ 409,986.60	Se ha desempeñado como secretario de Educación Pública del Estado de México; director general de los Servicios Educativos Integrados de esa entidad; subsecretario de Gobierno y director general de Gobierno en el estado. Además, fue director general de Política Social del gobierno de Tamaulipas; secretario de Desarrollo Social en el municipio de Matamoros; delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en esa entidad, y diputado federal. Director del Conafe desde julio de 2016. Simón Villar Martínez, renunció el 24 de marzo para convertirse en delegado especial de la campaña del candidato priista del Edomex, Alfredo del Mazo, en los municipios de Ixtapaluca y Chimalhuacán. Señalado por realizar proselitismo con recursos educativos durante la campaña de Del Mazo
Michoacán	Sepúlveda López Armando	2014-2015	\$ 186,720.48	Su ingreso rebasa el sueldo del gobernador de su entidad y fue acusado por fraude en el pago de salarios: "El modus operandi que utilizan es la gestión regular de recursos ante la Secretaría de Finanzas del Gobierno para el pago de los salarios de los trabajadores en la modalidad de contratos temporales por seis meses y el pago solamente de tres meses y medio o cuatro meses "en el mejor de los casos".
Colima	José Guillermo Rangel Lozano	2013-2015	\$ 156,676.02	Ex secretario de educación / líder sindical de la sección 39, legislador y diputado local.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del portal del Fone e información periodística de diversos medios nacionales y estatales.

LOS CENTROS DE TRABAJO ADG Y LAS DUDAS DE SUS FUNCIONES EDUCATIVAS

Una revisión de los centros de trabajo ADG invita a una revisión más profunda de sus funciones educativas. **Tomando en cuenta la información de los centros ADG en las bases del Fone, desde julio del 2016 hasta julio del 2017, se identificaron 2 mil 351 centros de trabajo distribuidos en las 31 entidades.** Tan solo en el segundo trimestre del

2016, se registraron 2 mil 227 centros de trabajo, con el mayor número localizados en Nuevo León.

En ese mismo trimestre aparece un centro de trabajo llamado “Arco Iris”, en el estado de Guerrero, que posteriormente cambió de nombre y aparece listado como la Delegación Regional de Servicios Educativos Norte²⁶. Los nombres de centros de trabajo que más llaman la atención son las **comisiones mixtas de escalafón que están integradas por representantes sindicales y personal de las secretarías. Aparecen, principalmente, en 13 entidades: Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala, Chihuahua, Michoacán y Aguascalientes.**

Las secretarías de educación que registran un número mayor de trabajadores en centros “ADG” son Querétaro, Nuevo León, Nayarit, Veracruz, Tlaxcala, Sonora, Guerrero, Baja California, Zacatecas y Tamaulipas.

Cuadro 5. Centros de trabajo con cargo al Fone que concentran el mayor porcentaje de ADGs

CENTROS DE TRABAJO ADG (Nacional)	Personas	% nacional
Departamento De Recursos Financieros (Querétaro)	1,722	3%
Secretaria de Educación De Nuevo León	1,623	3%
Servicios de Educación Pública Del Estado De Nayarit	1,365	3%
Secretaria de Educación (Veracruz)	1,233	2%
Unidad de Servicios Educativos Del Estado De Tlaxcala	906	2%
Secretaria de Educación Y Cultura Del Gobierno Estado (Sonora)	879	2%
Delegación Regional De Servicios Educativos Acapulco-Coyuca	829	2%
Instituto De Servicios Educativos Y Pedagógicos (Baja California)	627	1%
Secretaria De Educación De Zacatecas	597	1%
Dirección De Recursos Humanos (Tamaulipas)	548	1%

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos del portal del Fone.

²⁶ En este centro de trabajo se encuentra adscrita una plaza de maestra de jardín de niños foránea, y recibe dos pagos durante el 2016. El primero en el segundo trimestre del 2016, equivalente a \$99,752.00 y el segundo en el cuarto trimestre de \$29,576.60

Por otra parte, el movimiento tan *sui generis* de los trabajadores en esta categoría no corresponde con el comportamiento de la matrícula de educación básica de los diferentes estados. Por ejemplo, el caso de Guerrero y de Coahuila que presentan constantes fluctuaciones de estos trabajadores, contrastan con el comportamiento de la matrícula de los alumnos de educación básica, la cual mantiene una tendencia demográfica negativa.

Los pagos referidos en las distintas categorías deben sumarse al debate pendiente sobre la reestructuración del gasto educativo en el país. Estos recursos representan un porcentaje significativo de los esfuerzos presupuestales etiquetados para la educación y **contrastan, con los pendientes para contar con plantillas docentes completas en todas las escuelas públicas del país, máxime las expectativas del personal requerido para la implementación del denominado nuevo modelo educativo.** Aunque dicho modelo es muy probablemente sea sustituido por una nueva alternativa, la **recién reforma educativa contempla una lista de materias mínimas a enseñarse** en el plan de estudios. Destaca, por ejemplo, la mención de la enseñanza de lenguas extranjeras, indígenas y de la música. Para estas tres materias **se necesitarán plazas adicionales, lo que hace más urgente consolidar el ordenamiento de las plazas para cumplir con las promesas educativas incorporadas al texto constitucional.**

ANEXO 2. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA NÓMINA EDUCATIVA: UN EJERCICIO DE RESISTENCIA, A CUENTA GOTAS Y CON RESULTADOS INCOMPLETOS

A tres años de la centralización del pago de la nómina, se presentan avances en la administración de los recursos, pero aún no se logra erradicar todos los problemas detectados con el FAEB. Principalmente, se encuentra pendiente resolver el problema de contrapesos y sanciones por el manejo irregular de los recursos públicos, y que los actores implicados en el manejo de los presupuestos para el financiamiento de la nómina federalizada de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y normal, adopten una cultura de transparencia y rendición de cuentas proactiva del uso de los recursos del erario.

LIMITANTES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA NÓMINA DOCENTE Y ADMINISTRATIVA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL FEDERALIZADA

La centralización del pago de la nómina buscó mejorar la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone). Para lograrlo se mantuvieron las disposiciones que desde 2009 se establecieron para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). Adicionalmente, se incorporaron nuevos elementos como el Sistema de Administración para la Nómina Educativa (SANE), herramienta que reúne información del personal que ocupa cada una de las plazas educativas federalizadas que el gobierno federal financia. Además, se contempló vincular la información de este sistema con la información que se recaba de las escuelas a través del Formato 911, instrumento que recopila la información de la estadística educativa a nivel nacional. La confronta que hizo en julio de 2017 las autoridades educativas federal y estatales buscaron detectar discrepancias entre los maestros reportados por los directores de las escuelas al inicio del año y las plazas que se pagaron con cargo al Fone de acuerdo a la información recolectada a través del Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE). Dicha confronta arrojó la existencia de

7308 personas no localizadas que ocupaban 10,553 plazas con un costo reportado por la autoridad de 1,478 millones de pesos. Sin embargo, la autoridad no señaló los procedimientos administrativos y legales que derivó en contra del personal que recibió estos pagos indebidos ni tampoco mostró la recuperación específica que se logró de estos ejercicios indebidos de recursos (Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa de la SEP, 17 julio 2017).

Si bien, el SANE es relevante para la gestión de un sistema educativo, donde por razones técnicas o políticas, no se cuenta con estadísticas educativas robustas, lo cierto es que es de uso exclusivo para la SEP y para las autoridades educativas estatales, quienes cargan la información, pero no la hacen pública para la ciudadanía. Para el resto de los ciudadanos, la única herramienta de consulta a su disposición es el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), en la que se puede buscar información de los docentes, pero para ello es necesario conocer su nombre completo o CURP, pero no es posible hacer una consulta colectiva por tipo de plaza, por centro de trabajo o acceder a la base de datos completa.

Otra fuente es el portal del FONE que permite comprobar el ejercicio de los recursos de nómina, de acuerdo al artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.²⁷ En este artículo se establece que las entidades tienen la obligación de enviar a la Secretaría de Educación Pública (SEP) de manera trimestral los informes de la nómina educativa federalizada de sus estados. Una vez que esta información es acreditada por la SEP, la dependencia la publica en el portal habilitado para el Fone, donde se desglosa el monto erogado en nóminas, con la información de las personas que reciben estos recursos. Esta información se hace pública a través de dos bases fundamentales: la base de plazas, docentes y administrativos y la base de personal comisionado sindical.

El portal del Fone tiene por objeto fortalecer la rendición de cuentas y a diferencia de lo que ocurría con el FAEB, la información disponible dejó de proporcionarse en formato PDF²⁸ para estar en formato abierto CSV²⁹, lo que significa un gran avance. Sin embargo,

²⁷ El portal donde se presentan los informes de FONE está disponible en: <https://bit.ly/2VjLHvI>

²⁸ Por sus siglas del inglés: *Portable Document Format*, <<formato de documento portátil >> Este formato permite incluir imágenes y texto, pero no es fácil para su manipulación o análisis

está información aún dista mucho de garantizar un verdadero ejercicio de rendición de cuentas, en virtud que la información presentaba inconsistencias, no era accesible o simplemente no contenía información completa y la base de datos, en algunas entidades, no correspondía con lo que se pretendía reportar. Al menos, estos fueron los primeros obstáculos que se tuvieron que sortear para analizar la información.

Como parte de las inconsistencias, la información presentaba errores u omisiones de captura en CURPs, RFCs, centros de trabajo o descripción de puestos. Por ejemplo, se identificaron personas que tenían más de un CURP o RFC, un centro de trabajo llamado “Arco – Iris” o incluso centros o descripción de puestos sin información. También, como se mencionó anteriormente en el documento, diversas entidades subreportaron información o reportaron información falsa: así hubieron estados que declararon no tener comisionados sindicales o jubilaciones durante diferentes trimestres y cuando se analizó con más detalle todos los reportes que entregaron, estos registros aparecieron bajo otras categorías de centros de trabajo.

Otra limitante en el análisis de la información es la relativa a su completitud. Se estima que el 90% de los recursos erogados del Fone, dada la estructura programática que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, el monto reportado por las entidades en las bases que ponen a disposición en el portal del Fone representan entre el 60% y 80% del total de los recursos asignados y/o ejercidos anualmente, a través del fondo.

Podría deducirse que el monto restante representa los gastos operativos. No obstante, en la estructura del gasto y en los reportes de cuenta pública, el monto que se destina a servicios personales representa poco más del 90% de los recursos, lo que implica que el monto de gasto operativo y otros gastos corrientes no debería superar el 10%. De esta forma, la diferencia observada deriva de que no existen mecanismos legales que *obliguen* a transparentar el ejercicio correspondiente al gasto operativo contemplado como subfondo en el Fone.

²⁹ CSV por sus siglas del inglés *Comma-Separated Values* <<valores separados por comas>>. Este formato abierto, es sencillo para presentar datos en forma de tablas, lo que facilita el análisis de la información.

Porcentaje que representan los reportes del portal del Fone respecto al presupuesto asignado y ejercido del fondo entre 2015 y 2017.

Año	Presupuesto Fone Asignado	Presupuesto Fone Ejercido	Reportes Fone	% reportado/ asignado	% reportado/ ejercido
2015	\$354,830.39	\$ 368,570.70	\$ 275,005.55	78%	75%
2016	\$ 358,404.53	\$ 370,841.86	\$ 217,039.08	61%	59%
2017	\$ 355,905.92	\$363,377.03	\$ 288,962.68	81%	80%

Fuente: Elaboración del autor con información obtenida de las Cuenta Públicas 2012-2017, (SHCP) y del portal del Fone.

Esta situación genera diversas preguntas concernientes a qué pasa con el resto del presupuesto asignado al Fone y por qué persisten omisiones de información sobre los subfondos que integran a este fondo. Asimismo, la diferencia encontrada da oportunidad a cuestionar si los datos reportados por las autoridades educativas en los estados excluyen el monto que se destina a pago a terceros o prestaciones adicionales.

También, aunque debería existir un informe público de irregularidades detectadas en las entidades federativas por parte de la SEP, y que ésta debería realizar y entregar a la Cámara de Diputados, ASF y Secretaría de la Función Pública, se cuenta con información para afirmar que desde 2015 dicho informe no es preparado por la autoridad educativa federal. Tampoco se han documentado las sanciones interpuestas a funcionarios públicos por el uso irregular de los recursos o las denuncias por entidad y monto que la ASF establece después de auditar este fondo, salvo el número y estatus que se consultan en su página de datos abiertos.

En ese sentido, para analizar la información del Fone y contrastar las declaraciones públicas de su uso, no bastó con descargar los datos. Se tuvieron que realizar diferentes solicitudes de información a nivel federal y estatal e interponer recursos de revisión para obtener información complementaria y resolver dudas sobre los registros de los pagos con cargo a la nómina. En suma, allegarse de la información indispensable para llevar a cabo este análisis fue un proceso complejo y tardado, a través del cual no se obtuvo de manera cabal todos los elementos de información, pese a que el derecho al acceso a la información es reconocido a nivel constitucional y que la Ley en la materia lo confirma.

Después de 172 solicitudes de información hechas a la federación y a los gobiernos estatales para llevar a cabo este estudio sobre las irregularidades del FAEB-Fone, se puede concluir que el derecho a la información en el caso de la nómina docente y administrativa de educación básica y normal es un claro ejemplo de cómo no tutelar de manera efectiva y eficiente el derecho a la información pública que debería gozar todo ciudadano en México. La resistencia para transparentar la información en esta materia, ejemplifica, como se limita desde el poder público, la capacidad ciudadana para generar contrapesos y mecanismos de rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos por parte de sus autoridades.

El siguiente apartado presenta un recuento de las solicitudes más importantes que realizamos para el estudio, lo que nos permite retratar la falta de compromiso de los poderes del Estado mexicano, de los sujetos obligados y los órganos garantes del derecho al acceso a la información pública y la transparencia.

Para el estudio se realizaron 172 solicitudes de acceso a la información. Principalmente, estas peticiones se han sido dirigidas a la Secretaría de Educación Pública (SEP). De las 20 solicitudes enviadas a dicha autoridad, la dependencia ha contestado satisfactoriamente el 40% de ellas, en el 60% restante ha señalado que carece de facultades o que no cuenta con la información. En nueve ocasiones se han registrado recursos de revisión ante el INAI, no siempre con resultados satisfactorios.

Para tener acceso a los datos de la nómina educativa de la Ciudad de México (CDMX) se hicieron dos grandes grupos de solicitudes: una para obtener los datos del personal comisionado sindical de 2013 a 2017 y otra, para obtener los datos de la nómina docente y administrativa en el mismo período. Las solicitudes se hicieron ante la SEP, la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF) –ahora llamada Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México (AEFCDMX)-, y ante la Secretaría de Educación de la CDMX. En total se han registrado 9 solicitudes y en 7 de ellas se ha requerido interponer recursos de revisión.

Por otra parte, para obtener los datos de la nómina educativa del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB) de 2011 a 2014, se registraron cuatro solicitudes a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), una por cada año. Si bien, el organismo

fiscalizador atendió la solicitud en tiempo y forma, la información que proporcionó resultó incompleta al no tener todos los registros bajo su poder y reservar información de aquella que sí tenía, bajo el argumento que forma parte de un proceso deliberativo por acciones interpuestas ante irregularidades detectadas en los registros de nómina.

Para obtener **información sobre los reportes de irregularidades detectadas en la nómina educativa que la SEP debe entregar a la SHCP, Cámara de Diputados y Secretaría de la Función Pública (SFP), en términos del artículo 34 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental**, se realizaron dos solicitudes a cada una de los sujetos obligados referidos. **Todas dieron respuestas no satisfactorias y declarando finalmente la inexistencia de la información** en sus respuestas a los recursos de revisión presentados en su contra.

Asimismo, se hicieron solicitudes a la SHCP para obtener el monto de los ahorros que de acuerdo a la autoridad federal generaría la implementación del Fone. Esta misma información se solicitó al Senado, ya que de acuerdo a reportes de la prensa su entonces presidente, el senador Miguel Barbosa, argumentó que la SEP había reportado a la cámara alta que en los primeros tres meses de la implementación del Fone el país había ahorrado 90 mil millones de pesos como resultado del reordenamiento de la nómina de educación básica y normal (*Excélsior* 30 de abril, 2015).

Número de solicitudes realizadas mediante la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI para la realización del estudio sobre las irregularidades en el FAEB-Fone

Dependencia	Solicitudes	Porcentaje
SEP	20	11.6%
SHCP	4	2.3%
ASF	4	2.3%
AFSECDMX (nómina educativa de CdMx)	9	5.2%
INAI	2	1.2%
Cámara de diputados	2	1.2%
SFP	2	1.2%
Cámara de senadores	2	1.2%
Estados	127	73.8%
Total	172	100

Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes realizadas por el autor y su equipo de investigación en el periodo abril 2015 – diciembre 2018.

Número de recursos de revisión interpuestos ante el INAI para la realización del estudio sobre las irregularidades en el FAEB-Fone

Dependencia	Modifica respuesta de la dependencia	Sobreseeimiento del recurso	Total
AFSECDMX		3	3
CÁMARA DE DIPUTADOS	2		2
INEE		1	1
SEP	4	6	10
SHCP	2		2
CÁMARA DE SENADORES		1	1
Total general	8	11	19

Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes realizadas por el autor y su equipo de investigación en el periodo abril 2015 – diciembre 2018.

Comisionados ponentes que resolvieron los recursos de revisión que se interpusieron ante el INAI para la realización del estudio sobre las irregularidades en el FAEB-Fone

Comisionados	Modifica respuesta de la dependencia	Sobreseeimiento del recurso	Total
Areli Cano Guadina	1	1	2
Carlos Alberto Bonnin Erales		1	1
Francisco Javier Acuña Llamas	1	3	4
Oscar Mauricio Guerra Ford	1	1	2
Rosendoevgueni Monterrey Chepov	3	2	5
Ximena Puente de la Mora	2	3	5
Total general	8	11	19

Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes realizadas por el autor y su equipo de investigación en el periodo abril 2015 – diciembre 2018.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS PARA EL EJERCICIO CIUDADANO AL DERECHO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE LA NÓMINA EDUCATIVA:

- Omisiones y falta de control por parte de la SEP para mantener actualizada la información que las autoridades tienen que reintegrar a la federación por irregularidades en el uso de los recursos de la nómina federalizada. A ello hay que agregar los argumentos brindados por la autoridad educativa federal en términos de carecer, supuestamente, de facultades y mecanismos para promover sanciones en contra de las entidades federativas que toleraron pagos indebidos con cargo a la nómina docente y administrativa de educación básica y normal.
- Las respuestas de los estados y la federación, ante la misma solicitud de información, es distinta e incluso contradictoria. En la mayoría de las solicitudes, la federación y los estados manifiestan carecer de atribuciones para atender la(s) solicitud(es) de información, indicando a su contraparte como responsable.
- A medida que se formularon más solicitudes de información de un mismo usuario, se observó un comportamiento estratégico de los sujetos obligados para retrasar las respuestas (prórrogas) y dilatar la entrega de la información. En el caso de los recursos de revisión, se observó la misma tendencia en su atención por parte del órgano garante.
- Como se explicará a detalle más adelante, se observó un comportamiento preocupante en la resolución de los recursos de revisión interpuesto por un grupo reiterado de comisionado. En la resolución de los recursos no prevaleció el principio de máxima publicidad en la interpretación de la legislación en la materia.

RECuento DE LAS SOLICITUDES MÁS RELEVANTES PARA LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE ESTUDIO.

a) ARRANCAR CON EL PIE IZQUIERDO Y EL INCUMPLIMIENTO DE REPORTAR LA INFORMACIÓN DEL FAEB HASTA EL ÚLTIMO DÍA DE SU EJERCICIO.

- **Solicitud a la SEP de los datos de la nómina del FAEB del segundo semestre de 2014.**

En respuesta a la solicitud de información la dependencia proporcionó un oficio con acceso a un vínculo del portal del Fone, en el que aún se pueden observar los datos del FAEB pero sólo para el primer y segundo trimestre del 2014. **No hay información disponible para el tercer y cuarto semestre de ese año. La información faltante es muy relevante para hacer el comparativo de lo reportado por las entidades en términos de su personal comisionado al sindicato y el personal administrativo con la información que posteriormente se dio a conocer en los informes correspondientes al Fone.** Esto permitiría saber si al arrancar la operación del Fone, se observó una reducción en las irregularidades de la nómina, de qué tamaño fue la mejora, en qué entidades se hicieron los esfuerzos más importantes para ordenar dicha nómina, etc.

En el recurso de revisión interpuesto se señaló que la información entregada no atendía a cabalidad con lo solicitado, toda vez que sólo se había proporcionado información para los dos primeros trimestre del año, restando el tercer y cuarto trimestre. También se mencionó que la información no estaba disponible para todas las entidades y que el formato en el que estaba la información no era explotable.

El proceso de la solicitud, desde el registró hasta la fecha en que se obtuvo la información duró seis meses. De la respuesta que dio la dependencia se observó que a partir de que se aprobara la centralización del pago de la nómina, y más específico, durante el tiempo que se llevó a cabo la conciliación de la nómina, **la autoridad federal dejó de requerir los informes de nómina de las autoridades. Lo anterior implica que al menos a nivel federal no existe información respecto a los pagos que se realizaron durante la segunda mitad del 2014.**

La ausencia de esta información se confirmó al solicitar a las 31 entidades los mismos datos. Las autoridades educativas responsables de la información en los estados, mencionaron que la integración y envío de la nómina educativa a la federación se canceló para esos trimestres. Esta situación revela dos cosas: por un lado, la complicidad de las autoridades para omitir las normas. Por otra parte, la resistencia de los estados para hacer transparente su nómina, pues si bien se canceló el envío de los reportes, las autoridades tuvieron que mantener el registro de la nómina para hacer los pagos de los trabajadores quincenalmente. Por ende, tendrían que haber brindado dicha información cuando fue solicitada.

Asimismo, es necesario mencionar que, aunque la información reportada en la página se encuentra en formato “.PDF”, la autoridad federal proporcionó las bases en formato Excel. Este elemento contribuye al análisis de la transparencia y de las prácticas de datos abiertos, pues si bien, el formato original de la información es una base explotable, no se comprende por qué la autoridad la ha puesto a disposición en un formato “.PDF”. Este formato es contrario a los principios de la alianza del gobierno abierto del que México forma parte, pues obstaculiza su análisis, es decir, mina los mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a exigir rendición de cuentas sobre cómo se utilizan los recursos del presupuesto público.

- **Solicitud a la ASF de los datos de la nómina financiada con el FAEB entre 2011 y el primer y segundo trimestre de 2014**

Debido a que en la revisión de las cuentas públicas 2011-2014, la ASF reportó distintas irregularidades detectadas en su revisión de la nómina docente y administrativa de educación básica financiada con el FAEB, se hicieron diferentes solicitudes de las bases de datos que revisó la autoridad fiscalizadora. Las cuatro solicitudes enviadas a la ASF fueron contestadas después de un período de prórroga para terminar la integración de la información. En el oficio de respuesta a la solicitud, la dependencia señaló que no contaba con información completa para las 31 entidades para los años señalados, precisando que después de una búsqueda exhaustiva sólo había encontrado información para siete entidades en la Cuenta Pública (CP) de 2011; 22 en la CP 2012; 15 en la CP 2013 y 26 en la CP de 2014. Adicionalmente, solicitó a su Comité de Transparencia la clasificación de la

información para aquella información que era parte de procesos deliberativos. Al ser aceptado este criterio por dicho comité, la información proporcionada por la Auditoría se redujo sustantivamente: seis entidades para la Cuenta Pública (CP) 2011; nueve para la CP de 2012, ocho para la CP 2013 y once para la CP 2014.

Solicitudes realizadas a la ASF con relación a la nómina docente y administrativa de educación básica financiada con el FAEB

Cuenta Pública	Solicitado (número de entidades)	Disponible (número de entidades)	Entregado (número de entidades)	% Atención vs. solicitado	% Atención vs. disponible
2011	31	7	6	19.4%	85.7%
2012	31	22	9	29.0%	40.9%
2013	31	15	8	25.8%	53.3%
2014	31	26	11	35.5%	42.3%
Total	124	70	34	27.4%	48.6%

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información a la ASF presentadas respecto a la nómina financiada con el FAEB.

b) La rotación excesiva del personal y la falta de continuidad de los esfuerzos institucionales para ordenar la nómina educativa

- Listado de los oficiales mayores de la SEP de 2000 a 2017**

La respuesta a esta solicitud no tuvo inconvenientes, salvo por una prórroga que el sujeto obligado interpuso en la respuesta a la segunda solicitud. **La información proporcionada sobre los titulares de la Oficialía Mayor de la SEP del año 2000 al 2017, permite observar que en ese período de tiempo han ocupado el puesto nueve titulares. Durante las negociaciones de la conciliación del Fone y el primer año de su operación, es decir 2014-2015, han ocupado el cargo cuatro titulares: Gustavo Kubli, Antonio Abaid, Carlos Hurtado e Irma Gómez.** Con una rotación de personal en una posición clave como la de oficial mayor en la SEP, no sorprende la falta de continuidad de los esfuerzos institucionales en la Secretaría de Educación Pública para ordenar la nómina docente y administrativa de educación básica.

c) ¿Qué autoridad reintegran los cobros indebidos en la nómina?: las autoridades buscan evadir su responsabilidad y se culpan unos a otros (SEP, TESOFE y Secretarías de Educación Estatales).

- **Oficios enviados por la SEP a las autoridades de las distintas entidades para el reintegro de los recursos erogados de manera indebida en personal comisionado con cargo al Fone (SEP) y reintegros solicitados a la SEP y TESOFE: la estrategia de culpa mutua entre autoridades**

El SANE es el instrumento a través del cual, la autoridad resguarda toda la información correspondiente al perfil del personal que se financia con los recursos del Fone. Este sistema permite cancelar pagos al personal que no se encuentre en las categorías autorizadas, como los comisionados sindicales. Se tiene conocimiento que, **desde el 2016 la SEP ha requerido a las entidades y a las secciones del SNTE, información de todos los comisionados sindicales que aún recibían recursos del Fone**, al mismo tiempo que se les exhortaba a que los excluyeran de las bases que enviaban para pagos.

Como las entidades no cumplieron con esas disposiciones, entre el tercer y cuarto trimestre del 2016, se introdujo un nuevo mecanismo en el SANE para bloquear el pago a trabajadores asociados al SNTE (en centros de trabajo “AGS”, “FGS”) o a otras dependencias (centros de trabajo “AGD” o “FGF”), al mismo tiempo que giraron oficios para solicitar el reintegro a las entidades de los pagos realizados.

Al respecto, se requirieron los oficios enviados a las entidades federativas con el número de personas y el monto solicitado para su reintegro al erario. En la respuesta a la primera solicitud enviada a la SEP, **la autoridad educativa federal remitió 68 oficios que fueron entregados a 27 entidades durante este periodo, con el fin de recuperar los 72 millones 723 mil pesos por el pago indebido de 2,120 personas detectados entre el tercer trimestre de 2016 y el primero de 2017. Esto representa sólo el 46.1% de lo reportado inicialmente por la SEP como pagos irregulares con cargo al Fone.**

Reintegros solicitados a las dependencias estatales 2016-2017

Trimestre	Oficios	Monto	Personas
3trim16	18	\$ 1,996,881.42	333
4trim16	22	\$ 62,920,920.98	1,112
1trim17	4	\$ 7,814,310.22	675
Total	44	\$ 72,732,112.62	2,120

Fuente: Elaboración del autor con base en la información de acceso a la información.

Nota: No se cuenta con información correspondiente a las solicitudes de reintegro en 2018.

Sin embargo, **estos documentos no mencionaban a cuánto ascendía el dinero recuperado hacia mediados de 2017**, aunque se pidió que esta información se especificara en la respuesta a la solicitud. La **SEP mencionó carecer de facultades para contestar este requerimiento informativo**, pues corresponde a las autoridades educativas locales (AEL), reintegrar ese dinero a la TESOFE. Por ende, **en la solicitud que se realizó a TESOFE, la Unidad Administrativa declaró carecer de facultades para conocer esa información porque para ello debía conocer la línea de captura entregada a las AEL, generada por la SEP**. Con esta información se comprobó que la SEP tiene facultades para conocer los montos reintegrados, ya que las AEL deben entregar un oficio a SEP informando el retorno de los recursos que financiaron el pago comisionados sindicales. Esta situación es reflejo de la indolencia de la SEP en el manejo, seguimiento y comprobación de recursos públicos, así como con el acceso a la información.

En una segunda solicitud a la **SEP, nuevamente se hizo petición de los montos que ya se habían recuperado y las medidas que habían tomado la dependencia, respecto a las autoridades que no habían regresado los recursos**. En respuesta a la solicitud, la **dependencia declaró no tener facultades para determinar sanciones y reiteró que no era parte de sus facultades conocer los recursos que habían sido regresados a la federación**.

Ante esta respuesta, se interpuso un recurso de revisión y en el transcurso de éste, la SEP giró un oficio a las entidades para conocer esa información, haciendo mención se proporcionaría en cuanto la tuvieran disponible. Como prueba, la dependencia proporcionó

los 26 oficios que giró a las entidades para solicitar de nueva cuenta el reintegro de los recursos destinados a estos pagos, adjuntando los oficios enviados a las autoridades educativas locales. Cabe destacar que el último oficio que la SEP envió a los estados se realizó el 08 de enero de 2018, es decir días antes de dar respuesta a la solicitud de acceso a la información formulada. A la fecha, la dependencia no ha proporcionado una actualización de la información solicitada.

Listado de oficios enviados por la SEP a las autoridades educativas de los estados para solicitarles el reintegro de recursos erogados indebidamente con cargo al Fone para el pago de personal sindical comisionado.

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE OFICIO
Aguascalientes	715.2018.20.2/001
Baja California Sur	715.2018.20.2/002
Campeche	715.2018.20.2/003
Coahuila	715.2018.20.2/004
Colima	715.2018.20.2/005
Chiapas	715.2018.20.2/006
Durango	715.2018.20.2/007
Guanajuato	715.2018.20.2/008
Hidalgo	715.2018.20.2/009
Jalisco	715.2018.20.2/010
México	715.2018.20.2/011
Morelos	715.2018.20.2/012
Nayarit	715.2018.20.2/013
Nuevo León	715.2018.20.2/014
Oaxaca	715.2018.20.2/015
Puebla	715.2018.20.2/016
Querétaro	715.2018.20.2/017
Quintana Roo	715.2018.20.2/018
San Luis Potosí	715.2018.20.2/019
Sinaloa	715.2018.20.2/020
Sonora	715.2018.20.2/021
Tabasco	715.2018.20.2/022
Tamaulipas	715.2018.20.2/023
Tlaxcala	715.2018.20.2/024
Veracruz	715.2018.20.2/025
Zacatecas	715.2018.20.2/026

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a la petición de información realizada a la SEP para conocer los reintegros de pagos indebidos a personal sindical comisionado con cargo al Fone.

En la resolución del recurso de revisión, atendido por la ex comisionada del INAI Ximena Puente, se resolvió sobreseer parcialmente el recurso, porque en la lectura que hicieron de los 26 oficios que la SEP proporcionó **la mayoría de los comisionados del INAI dedujeron que la autoridad ya había proporcionado el monto que había sido recuperado por las autoridades. Sin embargo, esa información no está integrada en ninguno de los oficios enviados por SEP.** En este caso, resultan poco comprensible los argumentos jurídicos de la mayoría de comisionados del órgano garante de acceso a la información en la atención del recurso de revisión en mención.

Por otra parte, al observar que los oficios no se habían enviado a todas las entidades o que no contenían información para todos los trimestres donde se presentaron irregularidades, el INAI revocó la respuesta de la dependencia y le pidieron que realizaran una búsqueda exhaustiva sobre solicitudes de reintegros a las siguientes entidades:

“Monto que a la fecha (18 de septiembre de 2017) ha sido recuperado con el reintegro realizado por las entidades respecto de Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Michoacán y Yucatán, así como del tercer trimestre de 2016: Campeche, Coahuila, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, del cuarto trimestre de 2016: Oaxaca y del Primer Trimestre de 2017: Chiapas (sic)

Instruyeron, además, que en caso de no contar con la información realizara una declaración de inexistencia de la información. **En respuesta a esta solicitud, la SEP declaró nuevamente no tener facultades para tener oficios que comprobaran los reintegros de acuerdo a lo siguiente:**

- **No existe en el “Procedimiento de Reintegros”³⁰ “un término establecido para que las autoridades educativas locales cumplan con el Reintegro de los pagos que hayan solicitado en demasía, en su calidad de Patrones de los trabajadores que prestan sus servicios educativos” (Sic);**
- No existen registros que amparen que las autoridades educativas locales cumplieran con los reintegros.

³⁰http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/13862/2/images/proceso_reintegros_v4.pdf

- En el caso de la Ciudad de México, comunicaron que los recursos son ejercidos a través del Ramo General 25, “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”, el cual se encuentra debidamente reglamentado en el “Presupuesto de Egresos de la Federación”, publicado al inicio de cada ejercicio fiscal en el Diario Oficial de la Federación, por lo que carecían de atribuciones para administrar información de dicho fondo.
- Recomendaron que la solicitud se dirigiera a las autoridades educativas de los estados.
- **Presentaron un acta de inexistencia de la información** con dos de tres firmas de su Comité de Transparencia.

De acuerdo a lo anterior, se presentaron solicitudes de acceso de información a cada secretaría de educación estatal en las entidades en las que la SEP detectó irregularidades de pagos realizados a personal con licencia de comisión sindical con cargo al Fone, destacando lo siguiente:

- **Se constató la recuperación de sólo el 0.3% de los recursos.**
- **Sólo cinco estados mencionan haber realizado los reintegros a la federación. Puebla y Quintana Roo fueron las únicas entidades que proporcionaron los comprobantes de reintegro.** Sin embargo, la **cantidad que reportan haber reintegrado no coincide con la que señalan los oficios que les envió la SEP.**
- **Once estados declararon no haber realizado reintegros** presentando una justificación o negando que los pagos registrados fueran indebidos a comisionados sindicales. **Hubo autoridades estatales que justificaron dichos pagos**, como el caso de Sonora, **informando que las erogaciones correspondían al pago de prestaciones**, sin que para ello presentara la base legal o detallaran a qué prestaciones se referían.
- Por otra parte, los montos no coinciden con los registrados en las bases de información que cada entidad ha registrado con el detalle de los pagos irregulares devengados.

El proceso para obtener esta información fue de más de un año: inició el 25 de mayo de 2017 y finalizó en junio del 2018. Sobresale que la última solicitud enviada a la SEP, desde el registro hasta la resolución del recurso de revisión, tuvo una duración de 5 meses y la de los estados tres meses adicionales.

d) Se observan pagos irregulares: pero no se denuncian incumpliendo las autoridades con su responsabilidad jurídica en términos de ley.

- **Confirmación de inexistencia de denuncias realizadas por SEP ante irregularidades de las entidades**

Ante la **solicitud** de información sobre las **denuncias presentadas por la SEP debido a los pagos ilegales detectados con cargo al Fone**, la autoridad educativa federal contestó mediante un oficio que **no encontraron información de denuncias interpuestas por irregularidades encontradas** en el uso de los recursos públicos del Fone. Además, comunicó que la **Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada (DGSANEF) no administraba información sobre denuncias establecidas** por irregularidades en el uso de los recursos del fondo.

El proceso para obtener esta respuesta duró 30 días hábiles, ya que la dependencia registró una prórroga para proporcionar la información.

e) Evadir reportar irregularidades en la nómina y la indolencia ante el incumplimiento de la ley: los casos de la SEP, SHCP, SFP y la Cámara de Diputados antes los reportes inexistentes sobre irregularidades en el FAEB y Fone.

- **Actas de inexistencia de los informes de irregularidades del FAEB y del Fone que lo que incumple lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental por parte de la SEP, SHCP y Cámara de Diputados.**

En el Presupuesto de Egresos de 2009 se establecieron las disposiciones para que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ejercicio de los recursos que les fueran transferidos a través del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal, se sujetaran a las disposiciones en materia

de información, rendición de cuentas, transparencia y evaluación, a fin combatir las irregularidades que en años anteriores se detectaron en el ejercicio de los recursos.

Estas disposiciones señalaron **que la SEP debía entregar informes semestrales con información de las irregularidad detectadas en el ejercicio de los recursos del fondo**, tales como sueldos mayores a establecidos en el tabulador salarial de la entidad, plazas en localidades que no resultan colindantes o financiamiento a plazas que no correspondieran con los objetivos del fondo. Estos reportes **tendrían que ser entregados a la Cámara de Diputados, SHCP y SFP**, a fin de tomar medidas sancionatorias con los que resultaran responsables y contribuir con información que proporcionará elementos en las asignaciones presupuestales. Más tarde, **el mismo mandato se integraría al texto del artículo 73 de la Ley de Contabilidad Gubernamental (LCG).**

Dicho artículo, hasta antes de la reforma de 2013, contemplaba las acciones que los estados y las dependencias federales (SEP, ASF, SFP, Cámara de Diputados) debían cumplir para el manejo de los recursos del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Sin embargo, en el 2013 cuando se discutió el cambio para la creación del nuevo fondo (Fone), se reformó también la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

En esta última ley, se adicionó en el artículo 26a que el manejo del Fone debería de cumplir con los criterios señalados en el artículo 73 de la LGCG. Es decir, que las entidades federativas deben entregar a la SEP, de manera trimestral, la información relativa al número total del personal comisionado y con licencia (con nombres, tipo de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino) y los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos; lo anterior, a efecto de que la SEP concilie las cifras y publique, a través de Internet, la información de matrícula escolar; número y tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas; registro de la totalidad del personal federalizado, por centro de trabajo, con nombre CURP y RFC, así como función.

Es importante destacar que el artículo 73 de la LCF omite la referencia al Fone y sólo quedó señalado expresamente el FAETA. Sin embargo, esta acción generó un efecto vinculante entre ambas leyes, es decir, en la LGCG se establece el tipo de información y en la LCF la obligación de reportarla en lo que corresponde al Fone, por lo que no existe ninguna base legal para interpretar o justificar una omisión en las obligaciones de las autoridades educativas.

Sin embargo, con la respuesta de las secretarías de educación mencionadas previamente, se desprende que fue interpretado de esta forma.

En primer lugar, durante 2013 y 2014 la SEP dejó de enviar los informes del FAEB a las autoridades señaladas. Con las modificaciones a las leyes, los responsables se desentendieron del problema, peor aún, fueron renuentes a reconocer que realizarlos era parte de sus obligaciones legales.

La Secretaría de Educación Pública señaló inicialmente que la elaboración de esos informes sólo era una obligación en el manejo de los recursos del FAETA. Incluso la SEP insistió en dicho argumento pese a que el INAI resolvió en la solicitud del recurso de revisión que las autoridades educativas federales tenían la facultad para la elaboración de los informes correspondientes al FAEB y Fone. El proceso ante el INAI continuó y finalmente la SEP declaró la inexistencia del documento.

Las respuestas que brindaron la SHCP, SFP y la Cámara de Diputados no fueron muy distintas: en todas se pudo observar el desconocimiento de la normativa en referencia, por lo que se tuvo que interponer recursos de revisión por las respuestas de la SHCP y Cámara de Diputados. En atención a estos recursos se obtuvieron actas de inexistencia de información por parte de las autoridades referidas sin que hubiera consecuencia alguna de ello. La SHCP presentó unos oficios enviados por algunas entidades en los que aclararon irregularidades encontradas en el manejo de su nómina.

En cuanto a la SFP, la dependencia envió un oficio a SHCP y SEP para esclarecer el origen de la información que se le estaba solicitando. En la respuesta, ambas dependencias negaron tener facultades para generar los reportes solicitados, por lo que la SFP señaló en su respuesta la inexistencia de la documentación requerida.

En suma, **la ausencia de los reportes de las anomalías con cargo al FAEB y al Fone por parte de la SEP, la inacción de la SFP, SHCP y de la Cámara de Diputados ante la omisión de la autoridad educativa federal**, así como las declaratorias de inexistencia de dichos reportes, **retrata cómo las autoridades omitieron cumplir con sus obligaciones legales** sin que ello les hubiera causado consecuencia administrativa o legal alguna. **Un recuento del concierto de las indolencias compartidas de las autoridades que incentivan la impunidad y la continuación en el abuso de pagos indebidos en la nómina docente.**

f) Reconocer los esfuerzos: la autoridad federal contrastó información y exhibió las imprecisiones (mentiras) de sus contrapartes estatales: *¿hubo consecuencias?*

- **Resultados de la auditoría del Fone llevada a cabo por la SEP en 2017**

Tras la presentación de los resultados de la auditoría que la SEP realizó al funcionamiento del Fone, se solicitó la información de la metodología utilizada para su realización, así como la presentación que hicieron a puerta cerrada de sus resultados ante sus contrapartes educativas de los estados en el marco de la reunión de Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU).

La dependencia entregó la información solicitada. La autoridad argumentó que **la auditoría consistió en realizar un cruce de información entre las bases de la nómina del Fone y las estadísticas del formato 911** a través de las cuales, al inicio de año y entre otros rubros, los directores de los planteles informan a las autoridades educativas federal y estatales sobre el número de maestros y personal laborando en sus centros de trabajo.

Los objetivos que tuvo el ejercicio fueron:

- Identificar recursos para apoyar la cobertura de nuevas figuras para el programa Escuela al Centro.
- Continuar con el proceso de regularización de la nómina educativa.
- Fortalecer la responsabilidad, vigilancia y transparencia en el ejercicio de recursos del Fone.

Como resultado de este ejercicio, de acuerdo con la presentación que entregó la SEP, **el total de personal regularizado ascendió a 24,650 personas, mismas que ocupaban 44,076 plazas con un costo anualizado de 5,034 millones de pesos.** Además, la SEP señaló que implementaría diferentes acciones tras los resultados de la nómina educativa, tales como:

- Actualizar de forma oportuna y completa la información entre la autoridad educativa local y la federación de la nómina docente y administrativa.
 - La autoridad señaló que en distintas ocasiones no se liberan vacantes contempladas en el Fone y que los cambios de centros de trabajo del personal en ocasiones se registran con un año de desfase.
- Concluir con la regularización administrativa de los resultados de la conciliación de la nómina.
 - Localización y/o baja de personas no localizadas o laborando fuera del sistema educativo nacional.
 - Necesidad de; deslindar responsabilidades y presentar informes de las irregularidades detectadas ante los órganos de control de las secretarías de educación estatales.
 - Concluir la regularización de personal comisionado a áreas administrativas.
 - Revaluar la pertinencia del personal confirmado en las escuelas contra las estructuras ocupacionales de cara al próximo ciclo escolar.

Comparativo FONE contra 911.

(cruce de información realizado por la SEP en junio de 2017)

Categoría	Personas	Plazas	Costo anualizado (Millones de pesos)
Personal con licencias y/o comisiones sin goce de sueldo (enero 2016 + junio 2017)	10,505	17,262	2,502
Docentes reubicados de áreas administrativas a escuelas	6,023	14,900	791
Ciudad de México	4,940	12,000	343
Resto de entidades federativas	1,083	2,900	448
Bajas identificadas de la conciliación	814	1,361	263
No localizados o que laboran fuera del sistema educativo con pagos suspendidos y/o en proceso de suspensión (1)	7,308	10,553	1,478
Total personal regularizado	24,650	44,076	5,034

(1) Incluye 6,784 personas de Oaxaca con un costo anual promedio estimado de \$1,331 millones de pesos y cuya suspensión de pago será operada en la primera quincena de agosto

Fuente: tomado de la respuesta por la SEP a solicitud de información realizada por el autor (Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (SEP) *Presentación ante la CONAGO sobre ordenamiento de la nómina educativa* junio 2017).

Es importante destacar que, **a través del cruce de información referido, la autoridad federal detectó en junio de 2017 a 6784 personas en Oaxaca que no fueron localizadas en su centro de trabajo con un costo promedio de 1,331 millones de pesos.** En el documento oficial se refirió a que se suspendería el pago en la primera quincena de agosto de 2017. No tenemos información para corroborar que esto haya sido así ni tampoco sobre las acciones legales que emprendió para recuperar los recursos devengados indebidamente ni tampoco sobre las acciones que presentó en contra de quienes permitieron y recibieron estos pagos indebidos. **El hallazgo exhibe que los reportes enviados por el IEPO anteriormente sobre su nómina tienen que ser analizados con reservas,** pues, por ejemplo, reportaron tener un número muy menor de comisionados sindicales (235 en centros AGS y 11 con licencia) pero las anomalías detectadas por la autoridad federal son sustantivamente mayores y preocupantes.

g) Los ahorros prometidos no fueron tales: los dichos de los legisladores, la respuesta de la autoridad hacendaria y el frágil control parlamentario.

- **Respuesta de SHCP mediante oficio de inexistencia de “economías” derivadas de la centralización de la nómina.**

En diferentes notas de prensa se detectó que la SHCP supuestamente envió un informe al Congreso de la Unión en el que destacaba que, entre los logros de la centralización del pago de la nómina educativa, se encontraba la eliminación de pagos a comisionados sindicales, la recuperación de prestaciones sociales y el pago de impuestos. **En los primeros meses de la implementación del nuevo fondo**, el entonces presidente del Senado, el antes perredista Miguel Barbosa, argumentó que la centralización de la nómina había significado un ahorro en los 3 primeros meses de operación de 90 mil millones de pesos (*Excelsior* 30 de abril, 2015). Meses después, la cifra referida en el Congreso, sobre los ahorros con el reordenamiento de la nómina, fue menor pero no pequeña. En total, los logros de la centralización reflejaban un ahorro de 30 mil millones de pesos de acuerdo a los cálculos de la entonces Diputada de Nueva Alianza María Sanjuana Cerda. Para conocer el destino de esos ahorros, la Tercera Comisión Permanente del Congreso exhortó, mediante la aprobación de un punto de acuerdo el 26 de agosto de 2015, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a remitir un informe sobre los ahorros obtenidos a partir de la centralización de la nómina educativa a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone). (Ver: <http://bit.do/eRTVE>).

Este informe fue solicitado al Senado y la SHCP. Por su parte, **la SHCP envió copia del oficio que fue entregado a la Comisión Permanente en la que señalaba que en el período no se habían registrado “economías”, pero que como resultado de la centralización del pago de la nómina educativa, las prestaciones y los impuestos se encontraban cubiertos conforme a la norma.**³¹ En sentido contrario, el Senado contestó que tras una búsqueda exhaustiva no encontró registro de que la Secretaría de Hacienda diera cumplimiento al punto de acuerdo.

Debido a la contradicción en las respuestas de estas autoridades, se interpuso un recurso de revisión, adjuntando el documento que la SHCP había proporcionado. Ante esta revisión solicitada, el Senado contestó que carecía de facultades para conocer dicha información, ya que el proceso se había llevado a cabo en el período legislativo anterior, por lo que no tenían registro de información al respecto. Cabe señalar que, aunque la solicitud se había hecho técnicamente en la legislatura anterior, los senadores que habían votado a favor de la

³¹ Esta situación, como se refirió anteriormente, contrastaba con las anomalías detectadas en su momento con el FAEB

petición de información a SHCP eran los mismos en la nueva legislatura, por lo que resulta poco creíble un argumento de esta naturaleza para justificar la inacción del Senado ante la respuesta incompleta de SHCP.

La resolución del recurso de revisión, atendido por el comisionado del INAI Francisco Acuña, confirmó la respuesta brindada por el Senado en el sentido de que éste carecía de facultades para entregar la información solicitada.

Paralelamente a este proceso, **se registró una nueva solicitud al Senado para conocer las acciones que determinaron contra el incumplimiento de SHCP en el envío de la información solicitada** en el punto de acuerdo legislativo. **La respuesta del órgano de transparencia senatorial es francamente preocupante:**

*“De acuerdo con el artículo 276 del Reglamento del Senado de la Republica reconoce expresamente que **un punto de acuerdo constituye una petición o declaración formal que el Pleno del Senado de la República realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles, sin carácter vinculante, expresión que libera de obligación a cargo del destinatario de la misma, en la especie, la SHCP, para generar la respuesta correspondiente** y, en consecuencia legitima la carencia de facultades, competencias o funciones del Senado de la Republica, como sujeto obligado en materia de acceso a la información, así como de sus órganos o unidades administrativas que lo conforman. Tanto para que la respuesta de mérito se deba documentar como para darle seguimiento a las preposiciones con punto de acuerdo que apruebe el Pleno o para hacer exigible su respuesta, por lo que existe una imposibilidad fáctica y jurídica para tomar acciones por la falta de respuesta de la SHCP.”*

La respuesta a la solicitud de información requerida al Senado confirma una indolencia adicional sobre los controles del Estado mexicano sobre la nómina docente: exhibe que **los controles parlamentarios en el país son sumamente frágiles cuando no, en la práctica parecieran inexistentes**. En este sentido, **el trabajo legislativo que se centra en la formulación y aprobación de exhortos y/o puntos de acuerdo es inocuo**. De esta forma,

se reconoce y documenta, que esta función parlamentaria no es vinculante en demérito de un sistema de pesos y contrapesos.

- **Aclaración de la falta de información en bases de los comisionados en diversas entidades federativas.**

Al consultar las bases de datos de Personal Comisionado con Licencia Sindical en el portal del Fone, se observó que **varias entidades no reportaron información alguna, refiriendo la expresión “sin información”**. Debido a los antecedentes de omisión de información por parte de las AEL, no resultaba claro si los estados se habían negado a proporcionar la información a su contraparte federal o si reportaron no haber tenido ninguna licencia por comisión en ese período.

Para esclarecer ese problema, se registraron dos solicitudes. Como en la primera solicitud se hacía referencia al artículo 73 de la LCG, la SEP entregó información sobre el FAETA, lo que implicó interponer un recurso de revisión al mismo tiempo que se registró una nueva solicitud de información en la que se especificó que la información solicitada correspondía expresamente a las bases que se reportaban en el portal del Fone. Al respecto, la autoridad aclaró que la falta de información en las bases mencionadas se debía a que las autoridades reportaron no tener ninguna licencia por comisión. Esta fue la misma respuesta que la autoridad dio al recurso de revisión interpuesto contra la primera respuesta de la SEP.

- **Solicitud de las bases de datos correspondientes a la nómina federalizada de Sonora, Puebla y Michoacán que presentaron información incompleta en el portal del Fone**

Al consultar la información de la nómina educativa de Sonora y Puebla correspondiente al primer trimestre de 2015 y la de Michoacán del segundo trimestre del mismo año, el portal de información estaba inhabilitado. Por ende, se realizó una solicitud de información para obtener los datos de la nómina correspondientes a estas entidades. Como respuesta a la solicitud, la secretaría habilitó las páginas de las entidades mencionadas y se logró descargar la información para su análisis.

h) Candil de la calle, oscuridad de la casa: la resistencia de la autoridad educativa federal para transparentar por completo la información de la nómina docente y administrativa en la Ciudad de México.

- **Nómina docente y administrativa de la CDMX y de personal comisionado (sin RFC y CURP)**

Con el fin de realizar un análisis similar al de la nómina de las entidades federativas financiadas con el Fone, el 1 de junio del 2017 se solicitaron los datos de la nómina educativa de la Ciudad de México financiada con recursos del Ramo 25. Inicialmente, esta solicitud se envió a la Secretaría de Educación de la CDMX, posteriormente a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y finalmente, a la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF).

En la respuesta que brindó la Secretaría de Educación de la CDMX manifestó que no era parte de sus atribuciones dar respuesta a la solicitud, toda vez que los servicios educativos de la Ciudad de México continúan bajo el control federal. En información complementaria, la dependencia brindó información para orientar, conforme al marco normativo vigente, la solicitud al Órgano Interno de Control de la SEP y a la AFSEDF.

Al dirigir la solicitud a la SEP, la unidad de transparencia de la dependencia la asignó a la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada. Dicha dirección **manifestó que no era parte de sus atribuciones contar con la información de la nómina de los docentes de la CDMX**, ya que sólo administra la nómina educativa financiada con el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (Fone). Por ende, en su respuesta señaló que la solicitud debía dirigirse a la AFSEDF

Dado que la AFSEDF es un órgano desconcentrado de la SEP y que los servicios educativos de la CDMX no han dejado de ser responsabilidad federal, y con base en el criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre las características de un órgano desconcentrado, se interpuso un recurso de revisión en contra de la respuesta de la SEP. Dicho recurso fue sobreseído por los comisionados Ximena Puente de la Mora y Oscar Mauricio Guerra Ford.

De manera paralela se hizo una solicitud complementaria a la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México (antes AFSEDF). **Inicialmente, la dependencia contestó que no era parte de sus atribuciones dar esa información porque al ser un órgano desconcentrado de la SEP, no tenía la obligación de presentar los datos de la nómina educativa de la CDMX** en los términos del artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (normativa a la que se hizo referencia en la solicitud para ejemplificar el tipo de información que se estaba solicitando en los mismos términos y formato que las autoridades estatales debían publicar la información de su nómina federalizada)

En el **recurso de revisión** que se interpuso, se señaló que la cita del artículo sólo hacía referencia a la forma en que se debía desagregar la información. Sin embargo, **se argumentó en dicha solicitud que la información solicitada sí debía ser considerada como parte de las facultades de la dependencia en términos de lo determinado por Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente**. Asimismo, se incluyeron como precedentes las respuestas anteriores a las solicitudes referidas a la SEP y a la Secretaría de Educación de la CDMX, que como se mencionó, refirieron a la AFSEDF como el sujeto obligado para proporcionar la información solicitada.

Durante el período de recepción de alegatos, **la AFSEDF hizo llegar por correo los datos de la nómina educativa, omitiendo el RFC y el CURP por ser considerados datos personales**. Como el sujeto obligado modificó su respuesta mediante alegatos, la resolución final del INAI ante dicho recurso fue que éste se había quedado sin sustento, por lo que debía sobreseerse la solicitud conforme a lo establecido en el artículo 162 de la Ley Federal de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Es preciso reiterar que, aunque la dependencia proporcionó las bases de información de la nómina educativa durante el proceso de alegatos, omitió incluir tanto el CURP como el RFC de las personas, bajo el argumento que la Ley General de Protección de datos personales prohibía dar esta información. El INAI omitió valorar dicha referencia.

Es posible suponer que **la resistencia de la autoridad federal se hizo con dolo. En primer lugar, porque el marco jurídico es claro respecto de sus atribuciones. En segundo lugar, argumentar razones de datos personales, cuando la misma información**

se hace pública para toda la nómina federalizada de educación básica y normal del resto de las entidades del país, resulta poco creíble jurídicamente, pues sería suponer una excepcionalidad a la transparencia en el caso de la nómina administrada por la autoridad federal en la Ciudad de México que no tiene asidero jurídico alguno.

La información solicitada (CURP y RFC) es clave para poder llevar a cabo el análisis completo dela nómina e identificar irregularidades, a efecto de impulsar medidas a favor de la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos. Por otra parte, no resulta casual que la dependencia diera respuesta a la solicitud en el momento de los alegatos, pues se han identificado casos similares en que la misma dependencia, además de interponer prórrogas para dilatar las respuestas a las solicitudes de información, la entrega hasta que se habilitan los tiempos de alegatos. Ello induce la aplicación del artículo 162 de la Ley Federal de Transparencia, con lo que las solicitudes de información y recursos de revisión se “quedan sin fundamento”. Pese a que es reiterada esta estrategia por parte de la autoridad para dificultar sustantivamente el derecho a la información de la ciudadanía, los encargados de salvaguardarlo –los comisionados del INAI- han, en su mayoría, omitido implementar medidas para corregir este comportamiento y defender el ejercicio a cabalidad del derecho ciudadano a la información pública.

Ante la estrategia de la autoridad educativa federal **se presentó una nueva solicitud a la dependencia solicitando los datos de la nómina con el RFC y el CURP**, bajo el argumento de que **estos datos al ser esenciales para realizar el pago de la nómina educativa, se vuelven datos de interés público**. Dicha solicitud, también se hizo referencia al recurso de revisión RRA-2334-14 donde se señala que **al ser el CURP y el RFC datos que se encuentran en registros públicos, no se actualiza el elemento de clasificación argumentado previamente por la autoridad federal**. Para efectos de ilustrar lo anterior se incluye el texto de la solicitud referida:

“SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Folio: 2510100092717

Sujeto obligado: AFSEDF

Con base en la solicitud realizada a la dependencia con número de folio 2510100067817 y 2510100067917, en la que se solicitó la información de la nómina

educativa de la CDMX financiada con recurso del ramo 25, y que fue atendida mediante el RR//5094/17 omitiendo los datos del RFC y CURP. Se solicita la información del pago de la nómina de docentes, personal administrativo y directivo de educación básica (EB) financiada con recursos del ramo 25 y la información del personal comisionado sindical para el periodo que va de 2013 a 2017. Dicha información deberá de presentarse de forma trimestral en términos del artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la que se solicita el número de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, con la siguiente información:

*Trimestre
RFC
CURP
Nombre
Clave de la plaza
Tipo de plaza
Modelo
Descripción del modelo
Clave del centro de trabajo
Nombre del centro de trabajo
Percepciones trimestrales*

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en los artículos 6, 12 y 14, clasifica como de interés público toda la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios. Es en ese sentido que el RFC y el CURP al ser un requisito indispensable para recibir el pago de la nómina, ya sean para fines fiscales y en términos de transparencia, pasan a ser datos de interés público de acuerdo con los artículos citados

Como antecedente se menciona la solicitud con número de folio 0001100151614 y número de expediente RDA 2334/14 en la que se ordenó entregar, respecto de la base de datos del levantamiento del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial realizado en 2013, el nombre, CURP y RFC del personal docente y del Centro de Trabajo de escuelas públicas, así como el sexo de alumnos, docentes y personal de escuelas privadas y públicas, la fecha de nacimientos de alumnos y personal docente de Centro de Trabajo de escuelas públicas y privadas, la entidad y país de nacimientos de alumnos, docentes y personal de escuelas privadas y públicas, la entidad federativa, municipio y localidad de alumnos, personal docente y de Centros de Trabajo de escuelas públicas y privadas. Toda vez que pasan a ser información de interés público.”

En la respuesta de la dependencia persiste la opacidad. Después de los 20 días hábiles de la solicitud, es decir, **de manera extemporánea, la autoridad interpuso una nueva prórroga, señalando la necesidad de llevar a cabo una búsqueda exhaustiva de la**

información. Al finalizar el plazo correspondiente, la **dependencia federal** presentó la **siguiente respuesta** que es fundamental citar en extenso, pues **retrata su falta absoluta de compromiso con la transparencia** y se hace evidente su estrategia de presentar argumentos lejanos a la verdad y rendición de cuentas:

*“[...] Me refiero a los compromisos adquiridos por la Dirección General de Administración (DGA) en materia de transparencia, en específico a las solicitudes 2510100091417, 2510100091817, **2510100092117**, 2510100092717, 2510100092817 y 2510100092917, mediante las cuales requieren información que obra en los archivos de esta dirección.*

***derivado del sismo ocurrido el pasado 19 de septiembre, las instalaciones ubicadas en Rio Nazas No. 23 y Rio Rhin No.09, Colonia Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc** sufrieron severas afectaciones que ponen en riesgo la seguridad del personal, por lo que con la finalidad de dar seguridad a los servidores públicos se tomó la determinación de desalojar dichos inmuebles; bajo este contexto se determinó cambiar de sede, motivo por el cual los archivos necesarios para dar atención a esos requerimientos y que obran en posesión de este Órgano Desconcentrado se encuentran empaquetadas y en proceso de reubicación.*

*Por lo antes expuesto, le informo **que la atención a las solicitudes se hará de forma paulatina** en virtud de preservar los principios rectores del derecho de acceso a la información.”(Sic)*

*Por lo anterior, se tiene por cumplida y desahogada en tiempo y forma la solicitud de información pública con número de folio **2510100092717** de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]” (sic).*

Ante esta respuesta, se buscó asesoría a través de la línea que el INAI pone a disposición de la ciudadanía (TELINAI) para conocer si la dependencia tenía registro de un criterio específico de prórroga tras el sismo para dar respuesta a las solicitudes de información. En la orientación brindada, el personal del INAI refirió que la dependencia había interpuesto una prórroga ante el pleno, mismo que como no había sido aprobado todavía, abría la posibilidad de comunicarse con la oficina de enlace en el área de transparencia de la AFSEDF con el INAI. Lamentablemente no se tuvo éxito, pues no hubo respuesta alguna.

En su respuesta, la autoridad educativa federal no especificó un plazo para atender la solicitud de información, pero el INAI dio por terminada dicha solicitud con base en la contestación de la AFSEDF. Por otro lado, es necesario señalar que el argumento presentado con referencia a la imposibilidad de brindar la información con motivo al daño de los edificios donde se localizaba el servidor donde se resguarda, resulta poco creíble. El

RFC y el CURP son datos imprescindibles para la realización de los pagos de la nómina educativa en la ciudad de México. **Pese a la contingencia que el sismo representó, no se cuenta con reportes que la autoridad federal suspendiera el pago de la nómina de maestros y trabajadores de educación básica y normal en la Ciudad de México con motivo de carecer la información necesaria para realizar dichos pagos.** Resulta poco creíble pensar que la autoridad no contará con un respaldo electrónico de la información solicitada.

Es necesario apuntar que, ante la resistencia de las autoridades educativas federales en la ciudad de México, se solicitó al INAI como parte del recurso de revisión en contra de su respuesta y con fundamento de la nueva legislación de transparencia, iniciar el procedimiento de sanción contra la dependencia por actuar con negligencia, dolo o mala fe durante el proceso de solicitud para negar el ejercicio ciudadano al derecho de la información.

El recurso de revisión se admitió a trámite bajo el folio **RRA-8121**, pero no fue atendido bajo el agravio de “**falta de trámite a la solicitud de acceso a la información**”, omitiendo el resto de los alegatos que fueron presentados, situación que es contraria a diferentes tesis señaladas por el Tribunal Superior de Justicia como:

- **AGRAVIOS O CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO. AL VALORARLOS, DEBE PONDERARSE, EN CADA CASO, LA APLICACIÓN O INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE AL PARTICULAR³²**

³² “[...] Los órganos jurisdiccionales (deben) garantizar la adecuada defensa del gobernado y la efectividad de los medios legales de defensa, (lo que) involucra acudir a una interpretación de la ley que permita lograr esos objetivos, previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe ponderarse, en cada caso, la aplicación o interpretación más favorable al particular. Recuperado de [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/\(F\(SD2gHNAVakmYz90m0C5DbGtjSk2_ECWKhwLS6nXHev3Ru7cyu2ARbSafjYQS6UTGTXH6uyVZM8RgeBsX8iMfd7u3toK_jdow8wpPidRrkav992iD5kwb2V_AD8Dv0VTt8bnMa1zNODDhVYowc5I_x5T-RbIcksK5hMStT88LD5A1\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013170&Clase=DetalleTesisBL&Semana rio=0](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/(F(SD2gHNAVakmYz90m0C5DbGtjSk2_ECWKhwLS6nXHev3Ru7cyu2ARbSafjYQS6UTGTXH6uyVZM8RgeBsX8iMfd7u3toK_jdow8wpPidRrkav992iD5kwb2V_AD8Dv0VTt8bnMa1zNODDhVYowc5I_x5T-RbIcksK5hMStT88LD5A1))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013170&Clase=DetalleTesisBL&Semana rio=0)

- **EXHAUSTIVIDAD. SU EXIGENCIA IMPLICA LA MAYOR CALIDAD POSIBLE DE LAS SENTENCIAS, PARA CUMPLIR CON LA PLENITUD EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL³³.**
- **CONCEPTO ESTRICTO DE ESTA INSTITUCIÓN PROCESAL EN EL DERECHO MODERNO³⁴**
- **LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA³⁵**

De nueva cuenta, durante el proceso de desahogo del recurso referido, la dependencia entregó la información de la nómina docente de la CDMX en formato Excel del primer trimestre del 2013 al primer trimestre del 2017, omitiendo por tercera ocasión el RFC y el CURP de las personas incluidas en la nómina al declararlos datos personales.

La resolución del pleno del INAI fue sobreseer el recurso de revisión, ya que la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México envió una serie de archivos con la información parcial de la nómina en el transcurso de alegatos. Debido a que el recurso de revisión se había presentado en términos de la negativa de la autoridad, cuando ésta envió información incompleta, la mayoría del pleno de comisionados del INAI consideró que el recurso de revisión se quedó sin fundamento, pues el solicitante ya tenía “una respuesta”.

No obstante, como señalaron los votos disidentes de los comisionados Areli Cano Guadiana, María Patricia Kurczyn Villalobos y Joel Salas Suárez, **la atención de este caso**

³³ “El principio de exhaustividad se orienta, pues, a que las consideraciones de estudio de la sentencia se revistan de la más alta calidad posible, de completitud y de consistencia argumentativa” Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2005/2005968.pdf>

³⁴ “Para llegar a la justa interpretación de lo controvertido, el órgano jurisdiccional está facultado para ir más allá de los términos de la demanda y de la contestación y buscar en la prueba la exacta reconstrucción de los hechos, excluyendo sutilezas y atendiendo a la buena fe de las partes.”. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/175/175900.pdf>

³⁵ “Si en el auto admisorio de la demanda no se mencionan todas las acciones hechas valer por la parte actora en el escrito relativo, el hecho de no impugnarlo no implica el consentimiento de que sólo las acciones comprendidas en ese auto serán materia de la Litis, pues estimar lo contrario significaría que el Juez es quien plantea la controversia, lo cual es inadmisibles, porque la determinación de los puntos litigiosos en un proceso no corresponde al juzgador, sino a las partes. [...] Corresponde al Juez tomar en cuenta todo lo que plantean las partes para poder resolver el litigio, independientemente de que se comprenda o no en el auto que admite la demanda, para que, de esta manera, se cumpla con los principios de completitud de las sentencias, establecido por el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012982.pdf>

no resguardó el derecho a la información de los ciudadanos, pues se dejó de lado el hecho evidente que la dependencia federal respondió de forma incompleta al omitir reiteradamente la información de RFC y el CURP.

Por cuarta ocasión, el 7 de marzo de 2018, se realizó una solicitud de información a la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México con el número de folio **2510100006318**, En dicha solicitud la autoridad solicitó una prórroga y posteriormente el pago de un CD para la entrega de la información.

El día **22 de mayo de 2018** se recibió la información proporcionada por la dependencia con el oficio **AEFCM/CAJ-UT/569/2018** y un disco con la información en versión pública de la nómina educativa de la Ciudad de México del 2013 al 2017, más una base con la relación de personal comisionado sindical en 2013.

Sin embargo, se clasificó nuevamente el RFC y el CURP por ser datos personales de conformidad al artículo 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el oficio se mencionó que el Comité de Transparencia de la autoridad citada, emitió la resolución de clasificación de la información con el oficio **AEFCM/CT-VP-024/2018**, documento que no nos fue proporcionado como solicitantes.

El endeble derecho a la información pública, la precaria rendición de cuentas y la indolencia de las autoridades ante el abuso en la nómina educativa.

Este largo recuento da muestra del esfuerzo mayúsculo que ha implicado transparentar la información de la nómina de educación básica y normal federalizada y, en particular, de la nómina a cargo de la autoridad educativa federal en la ciudad de México, financiada con el ramo 25 pero que, a diferencia del personal con cargo al ramo 33 vía Fone, no reporta el RFC ni CURP de los beneficiarios.

Debido a que se carece de estos datos para identificar a cada uno de los individuos en la nómina y dado que existen homónimos en el listado de quienes aparecen en el listado de la nómina educativa de la ciudad de México, no es posible hacer un análisis detallado como el que se llevó a cabo en el resto de las entidades federativas con los recursos del Fone. **Las estrategias dilatorias de la autoridad en mención y la inacción de la mayoría de los**

comisionados del INAI para corregir esta situación, son ejemplo de la dificultad que la ciudadanía tiene para el ejercicio efectivo del derecho a la información.

Las respuestas de las distintas autoridades a las que se solicitó información relacionada al ejercicio de los recursos de la nómina y de las acciones implementadas para dar seguimiento a las irregularidades detectadas, dan cuenta de una preocupante serie de dolencias de dichas autoridades que, como consecuencia han derivado en reiteradas muestras de impunidad. Con ello se han mantenido incentivos negativos que explican el por qué, pese a una aparente disminución de las anomalías en el ejercicio de los presupuestos para la nómina, las irregularidades cometidas no han tenido consecuencias administrativas ni penales en contra de quienes las toleraron o contra aquellos que se beneficiaron de ellas.

Sirva este ejercicio para lograr multiplicar las voces que apunten estas deficiencias para crear condiciones políticas más propicias para que no sólo se hagan las correcciones legales en esta materia, sino principalmente para incentivar a las autoridades a cumplir con sus facultades y/o empujar acciones políticas y legales en contra de quienes se nieguen a ello. El concierto de las dolencias entre las autoridades no corresponde al ejercicio democrático del poder, retrata redes de complicidades (explícitas, tácitas o por omisión) que abren la puerta a la impunidad e incentivan el malgasto y abuso del presupuesto educativo. En el fondo, es retrato de que la educación no pareciera ser una verdadera preocupación de la autoridad en nuestro país.

LISTADO ACRÓNIMOS

Acrónimo	Descripción
ADG	Dependencia normativa por cada servicio regional que exista en La entidad
AEL	Autoridades Educativas Locales
AGD	Personal comisionado a otras dependencias normativas
AGS	Personal comisionado al SNTE con dependencia normativa
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CONAEDU	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FGD	Personal comisionado a otras dependencias con dependencia normativa
FGR	Fiscalía General de la República
Fone	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEEPO	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
PAAE	Personal de apoyo y asistencia educativa
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RFC	Registro Federal de Causantes
SANE	Sistema de Administración de la Nómina Educativa
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro

SEG	Secretaría de Educación de Guanajuato
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPE	Secretaría de Educación Pública del Estado
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGED	Sistema de Información de Gestión Educativa
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD	Servicio Profesional Docente
TESOFE	Tesorería de la Federación