



EL FINANCIAMIENTO FEDERAL DEFICITARIO A LA EDUCACIÓN BÁSICA QUE GENERA DAÑO PATRIMONIAL A LOS ERARIOS ESTATALES: UNA TAREA PENDIENTE EN LA AGENDA LEGISLATIVA FEDERAL

José Raúl Trujillo
Universidad Veracruzana

Área temática: Política y gestión de la educación.

Línea temática: Gobiernos y agendas: maneras en que los gobiernos (local, estatal y federal) establecen agendas educativas; condiciones en que los sistemas educativos plantean reglas de operación para el funcionamiento de las políticas; impacto de las relaciones intergubernamentales en el desarrollo de las políticas.

Tipo de ponencia: Reporte parcial de investigación.

Resumen:

Este reporte de investigación analiza los impactos en los erarios estatales de la Política de Estado Mexicano para el financiamiento federal de los servicios de educación básica que se transfirieron a los estados, a partir de 1978 y de 1992, que la Federación recentralizó a partir de 2015 con la Reforma Hacendaria en Materia de Financiamiento Educativo y al modificar la Ley de Coordinación Fiscal.

Con esa Reforma el Gobierno Federal, controló el pago del personal descentralizado en 1992 y determinó la desaparición del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) para transformarlo en el Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); sobre el principio de abatir el deterioro que el FAEB generó a la mayoría de los estados de la República. Lamentablemente ese propósito no se cumplió, como lo demuestra el comportamiento 2015 – 2019 del FONE, con graves tendencias potenciales a 2030 de impactos negativos y crecientes a las finanzas de 28 entidades por un monto de \$352,642.7 millones; contrastando que el “Fondo de Compensación” del FONE, solo beneficia a siete entidades y que en forma acumulada recibirían a 2030 \$175,519.8 millones.

Además, se presentan pendientes y retos en la implementación y tendencias del FONE, destacando la necesidad de incorporar en la Agenda Legislativa Federal el debate de medidas correctivas y preventivas legalmente sustentadas –con equidad y transparencia– para evitar que se continúe afectando los erarios estatales por radicaciones insuficientes de esos recursos federales.

Palabras claves: Financiamiento, Educación Básica, Política Pública.

Introducción

En la alternancia del poder Ejecutivo Federal 2018 se ha señalado que México se encuentra en un proceso histórico, que ha sido denominado como la Cuarta Transformación, propiciando y promoviendo diversos cambios legislativos, constitucionales y estructurales del sistema político, económico y social de nuestro país. En los juegos y en las arenas de poder se han presentado ventanas de oportunidad con diferenciados niveles de participación, varios de ellos sesgados a las decisiones centrales, lo que ha polarizado a la ciudadanía.

En ese contexto, el 16 de abril de 2019 el Presidente de la República, ante las tensiones y falta de entendimiento entre las fuerzas del Poder Legislativo Federal y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), emitió un memorándum con “lineamientos y directivas” dejando sin efecto la Reforma Educativa Constitucional 2013 (López Obrador, 2019).

En consecuencia el Colegio de Abogados de México publicó un posicionamiento al respecto, señalando que dicho memorándum carece de sustento constitucional, así como que en el orden jurídico mexicano no existe facultad alguna para dejar sin efecto todas las medidas en materia educativa vigentes en la Carta Magna; exhortando al Presidente a que se conduzca dentro del marco legal vigente y no propicie el incumplimiento de las normas del país (Aristegui, 2019).

En esta crisis constitucional sobre los cambios a la referida reforma, nuevamente se pierde de vista que esa modificación jurídica no solo transformó la Ley General de Educación del país sino que simultáneamente, en 2013 se realizó otra Reforma Hacendaria en Materia de Financiamiento Educativo (RHMFE), con la que se transformó drásticamente la política para el sostenimiento federal de los servicios de educación básica, descentralizados a los estados del país desde 1992, objeto de estudio de la investigación que se reporta. Ese giro de timón tuvo como propósito central evitar que se continuaran debilitando los erarios estatales y acentuando las inequidades entre las entidades federativas por las insuficientes transferencias de recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), que operó hasta 2014 afectando a 21 gobiernos subnacionales y beneficiando en forma diferenciada a diez (Trujillo (a), 2013).

Con la RHMFE se modificó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y, a partir de 2015 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se sustituyó al FAEB por el Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); con el que el Gobierno de la República recentralizó, a través de la Tesorería de la Federación, el pago de 686,095 trabajadores, que en aquel año atendían en el país a 15'627,431 alumnos, en 121,218 escuelas federalizadas (SEP, 2017); pero incongruentemente, se dejó a los gobiernos estatales la responsabilidad de su control y gestión, con la figura de “patrones” (Trujillo (b), 2018).

Con relación al estado del arte de esta problemática, grupos técnicos del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), de 2002 a 2011, solo focalizaron un libro, 14 artículos, dos capítulos de libro y tres documentos oficiales, que representaron 1.16% de los 1984 estudios reportados en la numeraria que se publicó en el texto Educación y ciencia: políticas y producción del conocimiento (Maldonado, 2013, pág.

97). En ese recuento se destacó que el financiamiento de la educación en México fue poco abordado y que ante la insuficiente indagación, se requiere desarrollar más investigación y documentar evidencias para el análisis, evaluación y reformulación de la respectiva política pública (Maldonado, 2013, págs. 469-483).

Por ello, la pregunta que ha guiado esta investigación en su desarrollo es: ¿Cuál ha sido el comportamiento de la política federal de financiamiento de la educación básica y qué tendencias tiene al año 2030? Lo anterior, en virtud de que el financiamiento federal de la educación básica en nuestro país ha registrado una injusta distribución durante las dos últimas décadas, que ha afectado de manera significativa a la mayoría de los estados del país, en particular, a las entidades que tienen los índices más altos de marginación, frente al inequitativo beneficio a unos pocos que tienen los índices de mayor desarrollo (Trujillo (c), 2018).

El estudio se orientó a documentar los impactos que el FAEB-FONE ha tenido en los erarios estatales como instrumento fiscal de la respectiva política federal; a fin de, demostrar las inequidades y desequilibrios legislativos contenidos en el artículo 26 de la LCF, misma que, de no ser corregida continuará afectando en forma creciente a las finanzas de las entidades, generándoles daños patrimoniales irreversibles.

Adicionalmente, es necesario focalizar en la evolución de la política pública del financiamiento federal para la educación básica, que el origen de la descentralización educativa no corresponde exclusivamente al proceso de federalización de 1992, con el que se promulgó el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB); sino que, se ha omitido que el origen data desde 1978 cuando la SEP acordó con 28 entidades del país, a través de convenios y acuerdos de coordinación basados en la Ley de Planeación, la creación de 30,790 plazas de jornada y 738,216 horas estatales de subsidio con sostenimiento 100% federal; estas autorizaciones se gestaron de 1978 al año 2001 (ver Figura 1)

Dichas plazas y horas no se incluyeron en el proceso de transición y conciliación del FAEB al FONE, realizado en 2014; y, hoy en día son un punto crítico entre la Federación y los gobiernos estatales, dado que, solo se asignó para este rubro un monto físico deficitario sin incremento alguno para cubrir los respectivos compromisos salariales y patronales. Ejemplo de ello fue la crisis 2019 que tuvo que sortear el gobierno de Michoacán, al enfrentar a la CNTE y al magisterio estatal por la falta de pago de salarios y prestaciones ante las insuficientes radicaciones de la administración federal (Rodríguez, 2019).

Desarrollo

En los últimos años, en diversos medios de comunicación se ha señalado que las entidades del país enfrentan diferenciados problemas para pagar la nómina del personal de educación básica; pocas veces nos detenemos a pensar si esta situación se debe solo a malos manejos de los gobiernos estatales o si existe otra razón; el fondo del problema es estructural y lo determinan los desequilibrios legislativos contenidos en la LCF para la distribución de los recursos del FONE; ya que este fondo representó en 2018 un promedio del 20.3% del total del presupuesto de las entidades del país, por lo que cualquier reducción

o ampliación en el mismo tiene un profundo impacto en los erarios estatales, más aún ante los actuales escenarios de incertidumbre nacionales y macroeconómicos.

En el trayecto indagatorio se recurrió a una investigación documental a partir de fuentes oficiales y de acceso público, con datos obtenidos vía el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, que se triángulo con el seguimiento de la transición al nuevo fondo federal en 2014 y los impactos que este ha tenido a partir de 2015 a 2019; complementándose con opiniones y experiencias compartidas de varios actores claves de diferentes entidades que participaron directamente en dicha restructuración. Asimismo, se focalizaron corrimientos financieros en dos vertientes: una respecto a los beneficios que el FONE le ha otorgado a siete entidades; y, otra sobre los potenciales impactos a 2030 que 28 entidades podrían tener por insuficientes radicaciones de la Federación. En el manejo de los diferentes cálculos y proyecciones que se realizaron, para establecer los niveles de confianza, se aplicó el Coeficiente Alpha de Cronbach y el de Correlación Lineal de Pearson.

Con ese marco, cabe precisar que el FONE se integra por cuatro subfondos para la asignación de recursos del PEF:

1. *Servicios personales*: para el pago de nómina del personal transferido a los estados desde 1992 y recentralizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 2015.
2. *Otros de Gasto Corriente*: cubre el pago parcial de plazas y horas de subsidio federal, creadas y autorizadas por la Federación de 1978 a 2001.
3. *Gasto de Operación*: para la administración y gestión estatal de las 121,218 escuelas federalizadas distribuidas en 31 entidades.
4. *Fondo de Compensación*: recursos adicionales a siete entidades que perdieron los beneficios que obtuvieron con el FAEB 2008-2014.

Entre los principales avances y logros de la RHMFE de 2013 destacan los siguientes:

- a) La recentralización del pago, la Federación y los estados conciliaron las plazas transferidas, sueldos y prestaciones derivadas de la doble negociación sindical que operó de 1999 a 2013; con lo que se evitó seguir impactando los erarios estatales; todo ello, sin afectar los derechos laborales de los trabajadores.
- b) En el 2014 se eliminó la “doble negociación local” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fijando la “negociación única nacional”; lo que liberó de presiones políticas y financieras a los gobiernos estatales.
- c) Además, se liberó a las entidades del pago de las prestaciones adicionales que autorizaron para el personal federalizado, favoreciendo su liquidez y propiciando ahorros futuros para darles mayor solvencia.

- d) Se determinaron beneficios presupuestales del FONE para siete entidades, a fin de que no reciban menores recursos de los asignados hasta 2014 por el FAEB.
- e) Se establecieron reglas para fortalecer la transparencia, el control y la fiscalización de este fondo para favorecer la política de rendición de cuentas a la sociedad.

No obstante, son evidentes los desequilibrios legislativos que ha propiciado la LCF, al contrastar dos de los referidos subfondos del FONE: el de *Otros de Gasto corriente con el Fondo de Compensación*.

A partir del comportamiento presupuestal 2015 – 2018 del FONE por entidad, se observa el beneficio acumulado que recibieron siete entidades a través del Fondo de Compensación por un monto de \$36,547.6 millones; y, de no modificarse la LCF, los mismos estados obtendrían al año 2030 recursos adicionales por \$178,101.5 millones (ver Figura 2). Solo el Estado de México ha obtenido y podrá captar casi 60% de esas cantidades.

En contraste, en el periodo 2015–2018, existen graves y diferenciados impactos negativos para 28 estados por un monto global de \$65,877.0 millones, por la presupuestación parcial en el subfondo *Otros de Gasto Corriente* de 30,790 plazas y 738,216 horas de subsidio federal, que estaban registradas en el FAEB y que la Federación no las incluyó en el FONE, dejando en indefensión a los gobiernos estatales (ver Figura 3).

Este daño patrimonial al año 2030 por radicaciones deficitarias del PEF, a través del subfondo *Otros de Gasto Corriente*, si no se modifica la LCF tendría un impacto acumulado negativo de \$352,642.7 millones a las mismas 28 entidades (ver Figura 4).

Los estados de Chiapas, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León y Puebla son las entidades más afectadas con pérdidas que variarían a 2030 de \$27,528.3 millones a \$17,613.3 millones. Estos impactos negativos, en una balanza integral de esos recursos federales, refleja que otras cuatro entidades también son afectadas, aunque son beneficiarias con recursos del *Fondo de Compensación*.

Se estima que de 2015 a 2030 siete entidades se verán beneficiadas por el inequitativo Fondo de Compensación del FONE y obtendrían en forma acumulada \$179,205.8 millones. En contraste, en el mismo periodo de no cambiarse la LCF, se impactarían la mayoría de los erarios estatales con un monto estimado de \$352,578.2 millones, independientemente de la afectación que generó la inequitativa fórmula FAEB de 2008 a 2014 (ver Figura 5).

En síntesis, aunque con la RHMFE 2013 se tuvieron importantes avances en la gestión centralizada de la educación básica del país, aún hay graves asuntos pendientes del orden presupuestal y jurídico que demandan urgente atención en la Agenda Legislativa Federal 2018–2024, para abatir el daño patrimonial que se está incrementando cada ejercicio fiscal en 28 erarios estatales por la distribución inequitativa y discriminatoria del FONE.

Conclusiones

En la evolución 1978-2019 de la política pública federal para el financiamiento de la educación básica, se ha omitido tanto por la Federación como por parte de los gobiernos estatales, el seguimiento y actualización de la primera desconcentración administrativa que hizo la SEP en 1978, buscando que todas las nuevas plazas para la expansión de ese tipo de servicio educativo fueran solo estatales, con el propósito de restarle poder a la dirigencia nacional del SNTE; por lo que se generó la figura de las plazas y horas estatales de subsidio federal; mismas que hoy en día generan un déficit a los erarios estatales por el pago parcial de su costo dentro del FONE.

Los hallazgos reportados hacen evidente la inequidad y el daño que ha determinado la fórmula FAEB 2008-2014 y que se perpetuó con el FONE 2015-2019, proyectando graves tendencias a 2030, en ese sentido, se requiere promover en las agendas legislativas de la Federación la reforma y adición de algunos artículos de la LCF, para corregir este problema estructural, con base en lo que señalan los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; entre otras alternativas para abatir esta problemática se propone:

1. Gestionar que en el PEF se regularice como irreductible el costo de las Plazas de Subsidio Federal de cada entidad, para que se cubran integralmente; promoviendo en la CONAGO y en la Legislatura Federal que se modifique la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 26 y 26-A incorporando los convenios y acuerdos que les dieron origen desde 1978, comprobando la efectiva y ordenada aplicación de esos recursos a través del FONE.
2. Realizar gestiones ante la SEP y la SHCP a fin de compensar la pérdida de 2008 – 2019, dándole sustento legal a estrategias de saneamiento financiero para:
 - I. La asignación de \$52,939.8 millones por el daño generado de 2008 a 2014 por el FAEB.
 - II. Resarcir con \$84,419.9 millones el déficit para cubrir el pago de las Plazas de Subsidio Federal 2015-2019.
3. Como lo establecen los convenios y acuerdos signados entre la Federación y los estados para la creación de las plazas de subsidio federal 1978-2001, trasladar a la SEP el pago integral de las mismas. Esta gestión, después de una controversia constitucional, ya la inició el gobierno de Michoacán en abril de 2019, en un proceso histórico que el Presidente de la República y el gobernador en turno denominaron: Federalización de la nómina magisterial educativa (El Universal, 2019). El gobierno estatal señaló que en junio 2019 estará definido el nuevo esquema y le evitará al erario de la entidad un daño patrimonial de más de ocho mil millones de pesos anualmente.

Con esta acción concertada entre los dos niveles de gobierno, ya son tres estados del país a los que la Federación les cubre totalmente su educación básica: Ciudad de México, Oaxaca y ahora Michoacán; para que esta decisión del Estado Mexicano no sea discriminatoria, se requiere

consensuar que la SEP y la SHCP también asuman las otras nóminas magisteriales estatales de educación básica, para evitar que se siga perpetuando el daño patrimonial generado a la fecha.

4. Otra alternativa, previo estudio de casos con cada gobierno estatal a partir de bajas definitivas, sería establecer una reconversión gradual de las plazas estatales de subsidio federal a plazas federalizadas pagadas por SEP. Este nuevo esquema requerirá establecer mesas de trabajo con la Federación, así como ponderar los impactos locales de esta decisión.
5. Promover con fundamento constitucional en las agendas legislativas de la Federación la reforma y adición de la LCF 2013 para dar sustento a un programa perentorio, dirigido a:
 - a) Otorgar apoyos para el *saneamiento financiero* a los erarios afectados.
 - b) *Resolver los problemas estructurales* de inequidad del FAEB-FONE.
 - c) *Eliminar la distorsión* generada por su actual *mecanismo de distribución*.
6. Incorporar en la LCF una estrategia trianual de evaluación integral de ese fondo federal, promoviendo una amplia participación de los actores que determinan su instrumentación desarrollo y seguimiento, así como de la sociedad civil en general, cuyos resultados se reporten a las comisiones de Educación y Presupuesto de ambas Cámaras del Congreso de la Unión del país para su análisis legislativo y dictamen respectivo.

La revisión de la estructuración, la instrumentación y los impactos en los erarios estatales de la política pública federal para el financiamiento de los servicios de la educación básica descentralizados a los estados del país, en dos momentos: 1978-2001 con la creación de las plazas estatales de subsidio federal y 1992-2014 con la transferencia a los estados de las plazas y escuelas creadas por la federación en las entidades del país; muestra que hay asuntos pendientes y retos ineludibles que atender en el marco de las corresponsabilidades e interrelaciones gubernamentales del poder ejecutivo federal y el poder legislativo, así como entre la Federación y los gobiernos estatales, un desafío que requiere atenderse de cara a la sociedad con sentido de futuro y equidad.

Tablas y figuras

Figura 1: Evolución de la política pública 1978 - 2019 del financiamiento.

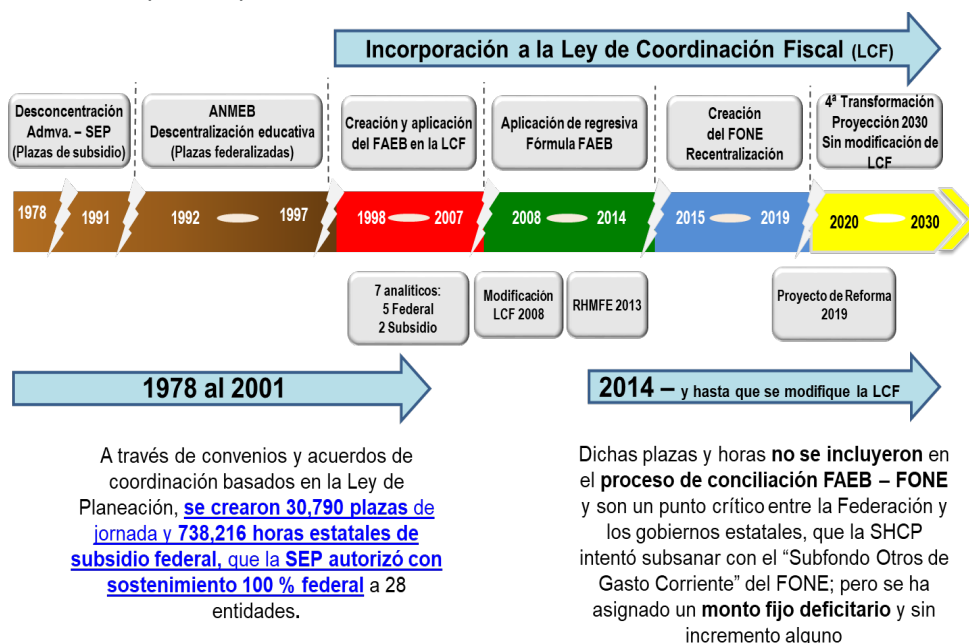
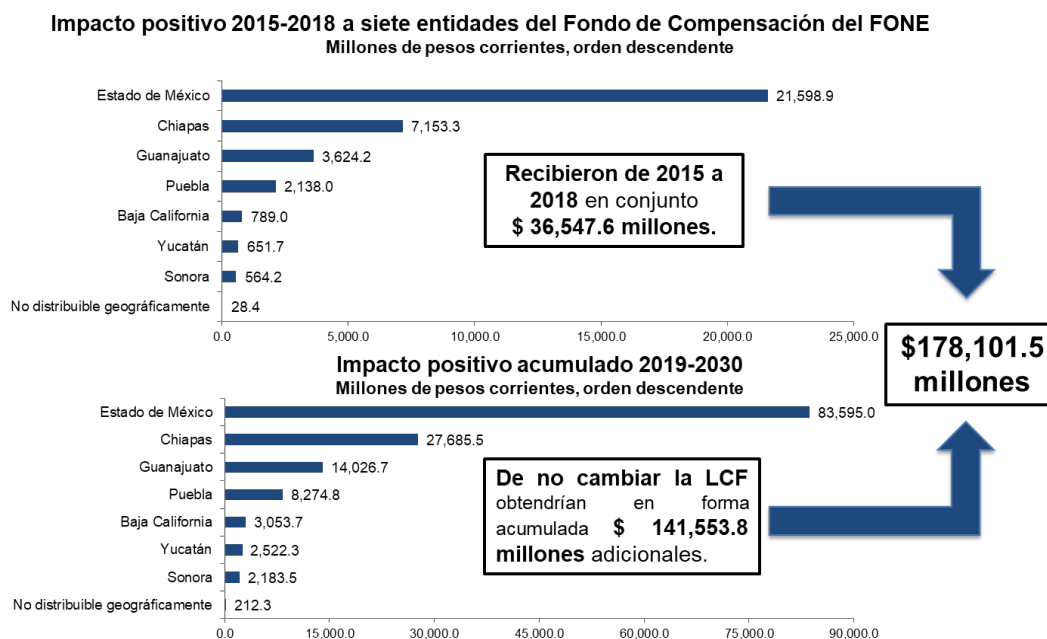
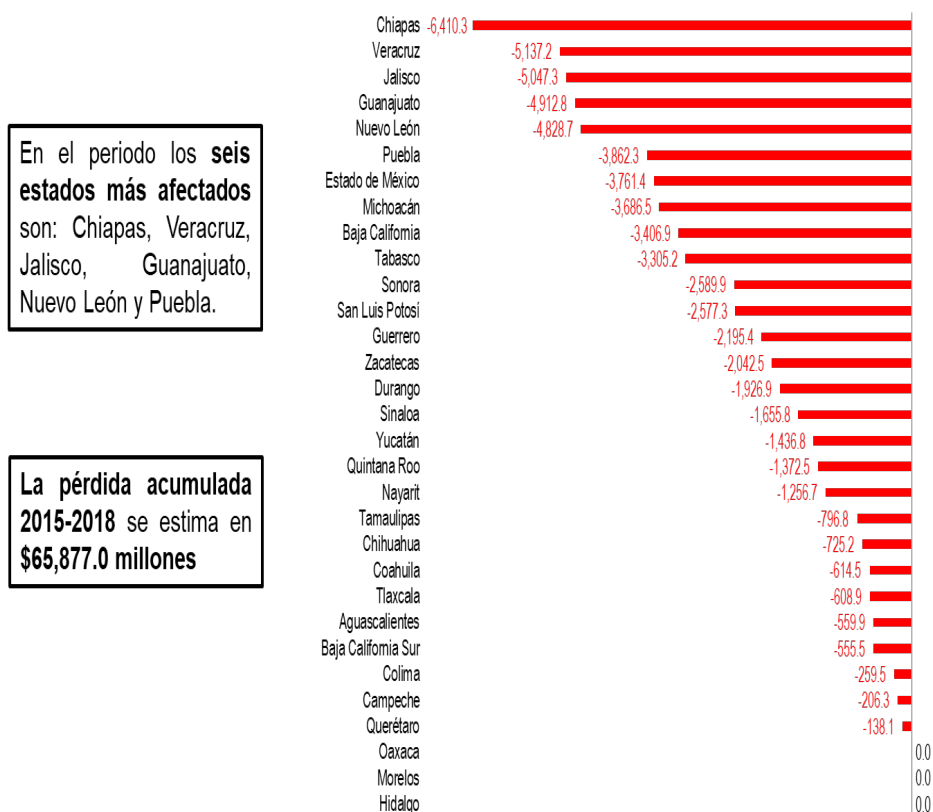


Figura 2: Beneficio del Fondo de Compensación del FONE 2015-2030 a siete estados.



Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.
Proyección a partir de la inflación estimada (3%) por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica 2018, así como del FONE de 2019 y las subsecuentes actualizaciones.
Fuente: Elaboración propia a partir del Resumen por subfondo y entidad federativa del Ramo 33 del PEF de 2015-2018 (http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto).

Figura 3: Impacto acumulado por entidad por la presupuestación integral de las plazas de subsidio del FONE de 2015-2018 (Montos en millones de pesos).

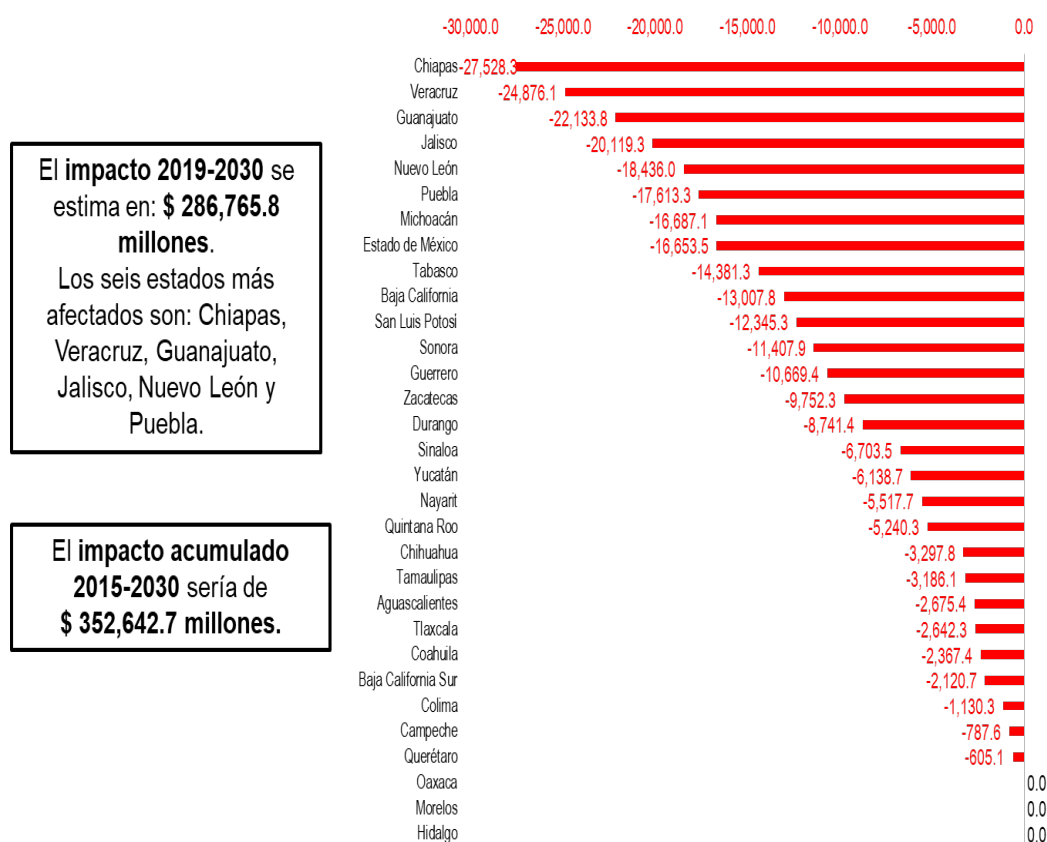


Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

Fuentes: Cálculos basados en el PEF 2008-2014 y datos de la SEP sobre la aplicación de la fórmula del FAEB y proyección del FAEB sin fórmula a partir de la tendencia 2008-2013 (http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Formula_del_FAEB).

SHCP, Resumen por subfondo y entidad federativa del Ramo 33 del PEF de 2015-2017 y la información obtenida de la SEP en el Recurso de Revisión 1326/09 del INAI folio: 0001100036809.

Figura 4: Proyección del impacto acumulado del FONE de 2019-2030 por la falta de presupuestación integral de las plazas de subsidio federal (Montos en millones de pesos).



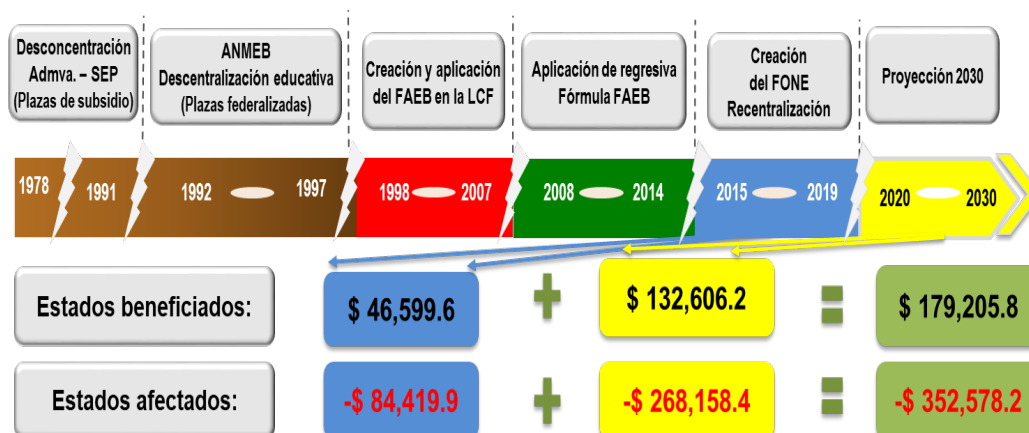
Notas: Las sumas de los parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

Proyección a partir de la inflación estimada (3%) por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica 2018.

Hidalgo, Morelos y Oaxaca no tienen asignadas plazas ni horas de subsidio federal.

Fuentes: SHCP, Resumen por subfondo y entidad federativa del Ramo 33 del PEF de 2015-2018 y la información obtenida de la SEP en el Recurso de Revisión 1326/09 del INAI folio: 0001100036809.

Figura 5: Impacto global del FONE 2015-2030



Nota: Los montos están en millones de pesos corrientes.

Referencias

Aristegui, C. (18 de Abril de 2019). *Aristegui Noticias*. Obtenido de <https://aristeginoticias.com/1804/mexico/amlo-no-tiene-ninguna-facultad-para-dejar-sin-efectos-reforma-educativa-colegio-de-abogados/>

El Universal. (11 de Abril de 2019). *Michoacán y gobierno de AMLO arrancan federalización de servicios educativos*. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/michoacan-y-gobierno-de-amlo-arrancan-federalizacion-de-servicios-educativos>

López Obrador, A. M. (16 de Abril de 2019). *AMLO*. Obtenido de Presidente firma memorándum para cancelar reforma educativa: <https://lopezobrador.org.mx/2019/04/16/115887/>

Maldonado, A. (2013). *Educación y ciencia: políticas y producción de conocimientos 2002-2011*. México: ANUIES-COMIE.

Rawls, J. (2010). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, M. (11 de Enero de 2019). *El Sol de México*. Obtenido de CNTE inicia paro indefinido en Michoacán por falta de pagos a maestros: <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/cnte-inicia-paro-indefinido-en-michoacan-por-falta-de-pagos-a-maestros-2909579.html>

SEP. (2017). *Sistema Nacional de Estadística Educativa*. Recuperado el octubre de 2018, de <http://www.snie.sep.gob.mx/Estadistica.html>

Trujillo (a), J. R. (2013). *El FAEB ¿asignación equitativa?* Xalapa, Veracruz, México: Secretaría de Educación de Veracruz.

Trujillo (b), J. R. (2018). *El FONE 2015. Giro de timón*. (Primera ed.). México: Edición propia.

Trujillo (c), J. R. (2018). *El FONE inequidades 2015-2017*. Xalapa, Veracruz: ND.