



**PRIMER ENTREGABLE**

---

# **GASTO FEDERALIZADO EN MATERIA EDUCATIVA.**

**EVOLUCION, ANÁLISIS DE SU DISTRIBUCIÓN  
Y DE SUS EFECTOS SOBRE LA EQUIDAD.**

---

David Colmenares Páramo

7 DE SEPTIEMBRE DE 2015

Los recursos transferidos para el financiamiento de la educación básica y normal, significan tres quintas partes de las aportaciones del Ramo 33, que son transferencias condicionadas, gasto programable, principalmente el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) con dos vertientes, asistencia social e infraestructura educativa básica, media superior y superior y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Respecto al Ramo 33, el FAEB es el más importante, con un promedio de 57 por ciento del Fondo, con porcentajes menos significativos los otros dos, el FAM con un 3 por ciento y el FAETA con el 1 por ciento.

EL FAEB sólo se transfiere a los estados, no así al Distrito Federal, ya que la administración de los servicios educativos de esta entidad, es responsabilidad directa de la SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Básica. Los recursos del Ramo 33 son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, complementadas con las auditorías solicitadas -hoy coordinadas- a los órganos de fiscalización de los congresos locales.

A partir de la creación del Ramo 33 por parte de la Cámara de Diputados en 1997, aparecen FAEB y FAM por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998, mismo año en que se incorporan los fondos de Aportaciones como Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, previo debate no superado, respecto de la pertinencia de su inclusión en dicha Ley, en virtud de que la naturaleza de los recursos transferidos de manera condicionada, que en realidad son subsidios, son parte del gasto programable, a diferencia de las participaciones que son recursos propios de las entidades federativas, debido a que son la contraparte de la adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, se registran como gasto no programable en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Desde su origen este Capítulo V, siempre se ha considerado ajeno a la naturaleza de la LCF, que norma las relaciones fiscales entre el gobierno federal y las entidades federativas y de ahí la necesidad de crear una Ley de Coordinación Hacendaria o del Gasto Federalizado, planteado desde la Convención Nacional Hacendaria de 2004.

Los recursos de cada Fondo tienen destinos diferentes, son coordinados por diferentes dependencias federales, así como una normativa centralizada para el ejercicio de gasto y fórmulas o criterios diferentes para su distribución.

En el caso concreto del FAEB, sus recursos ya existían en el presupuesto a partir de la creación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado en 1992, transfiriéndose recursos a las entidades federativas, a través de sus secretarías de finanzas o equivalente, que a su vez los transfieren a las dependencias coordinadoras a nivel estatal. Por eso cuando se crea el Ramo 33, se dan cambios fundamentales, destacando el artículo 27 que describe la mecánica de operación de la fórmula de distribución, así como se ratifica la responsabilidad federal para dar suficiencia a la operación del sistema educativo nacional, a través del FAEB. Se revisan los criterios de distribución de 1998 a 2007 y la fórmula establecida en la Ley de 2008 a 2014.

El FAM fue uno de los cinco fondos que integraron el Ramo 33 en 1998, con el fin de destinar recursos para población en condiciones de pobreza extrema y desamparo, así como para financiar la creación, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica y superior, agregándose en 2010 a la media superior.

Mientras que el FAETA se incorporó al Ramo 33 en 1999, con el fin de que las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), para fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en los estados y contribuir a la formación y alfabetización de adultos.

En este trabajo se pretende analizar el comportamiento de los fondos, su impacto sobre las haciendas estatales, sobre la calidad del gasto educativo, así como sobre el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura educativa. Resulta vital conocer el impacto que han tenido estos recursos en el desarrollo en los sistemas educativos de las entidades federativas y analizar si han contribuido o no a una mejor educación de la principal riqueza

de este País, que son los niños. Valorar si por el contrario, se ha profundizado la desigualdad y la inequidad.

Sin embargo no han sido suficientes los recursos transferidos, ni se han usado con eficiencia y transparencia en todos los casos, algunos fondos han sido muy inequitativos en su reparto como el FAEB, además de que su clasificación programática, como en los de infraestructura social, ha estado alejada de la realidad social y económica de los estados, los municipios y las comunidades. Esta normativa centralizada ha generado ineficiencias y recurrencias en el ejercicio de algunos de los fondos, observadas en las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación. Reflejo de esas reglas de operación desvinculadas de la realidad, son los errores, opacidad, prácticas incorrectas y corrupción en el manejo de los fondos.

En ese sentido es relevante el pago de comisionados sindicales en el caso del FAEB, por lo que con la creación del FONE a partir de 2015, se trata de corregir lo anterior, particularmente con la concentración de las plantillas.

Después de la discrecionalidad inicial, viene la aplicación de criterios que mantuvieron esas inercias y con la aplicación de la fórmula de 2008 a 2014, al presentar cambios a la inercia discrecional con que se repartían estos recursos, se diseñaron criterios y una fórmula totalmente regresiva, que no considera las diferencias en las realidades de cada estado, omitiendo particularmente las características del medio rural y no considerar por tanto el costo adicional de impartir clases en estados ruralizados, con diversidad étnica y lingüística, con precariedad en sus vías de comunicación, y la existencia de costos adicionales para impartir clases en el medio rural e indígena. El trato igual a desiguales, no es justo.

En la evolución de los fondos del Ramo 33, destaca la apuesta al centralismo, con un discurso federalista, incluso en el ANMEB se hace una fuerte crítica al centralismo y se habla de la urgencia de la descentralización, sin embargo sólo se realiza una desconcentración administrativa de los servicios educativos y se reafirma el carácter centralizado de la política educativa.

El FAEB desde su origen hasta 2014, trajo vicios de inequidad para las entidades federativas y dificultades para sus haciendas públicas. Ha sido inequitativo con las entidades que más recursos propios destinan a la educación básica desde antes de la desconcentración en 1992, y para las entidades más pobres del País, que generalmente no tenían ni tienen un subsistema educativo estatal, dada lo reducido de sus recursos fiscales, el bajo potencial recaudatorio de los impuestos propios, el reducido porcentaje participable, alrededor del 25 por ciento de la recaudación federal participable. Se dio un avance respecto la discrecionalidad vigente de 1992 a 1997, de 1998 a 2007 y de 2008 a 2014, se llega a la creación del FONE.

Se analiza la revisión del algoritmo de asignación de los tres fondos, poniendo énfasis en el FAEB por su peso presupuestal y por corresponder fundamentalmente al pago de las plantillas.

Finalmente se hace un balance y un análisis comparativo de los resultados del FAEB, fundamentalmente en lo referente a la inequidad y al impacto negativo sobre las finanzas de las entidades federativas, así como una revisión y una serie de propuestas para eliminar los déficits de las finanzas estatales derivadas del FAEB y las posibilidades de fortalecer el papel redistributivo del FONE.

En cuanto a la metodología, se realiza un análisis histórico- jurídico de la desconcentración de la educación básica, fundamentalmente a partir del ANMEB, la Ley General de Educación, las modificaciones al artículo 3º. Constitucional y a la Ley de Coordinación Fiscal. Lo mismo para el FAM y el FAETA.

Se analizan las razones para desconcentrar la educación básica, sus características e impacto sobre las finanzas de las entidades federativa de 1992 a 1997; su inclusión en la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1998, con las implicaciones de incluir por primera vez criterios -no fórmula- para la distribución de los recursos. Se revisan la calidad de los criterios, así como la fórmula aplicada a partir de 2008, su impacto sobre la equidad, la

---

calidad y eficiencia de la educación básica y normal, en cada etapa de la desconcentración de 1992 a 2014.



Se estudia la relación de la SEP con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como el de los gobiernos estatales con cada una de las secciones sindicales, así como las asimetrías que se presentan entre las entidades que tenían un sistema de educación básica propio y los que no lo tienen. La existencia de facto de una coadministración de los servicios administrativos en materia de educación básica entre el sindicato y sus secciones sindicales, y los gobiernos estatales También el impacto sobre las finanzas estatales.

Se revisa con cuidado el cambio de fórmula de distribución del FAEB a partir de 2008 hasta 2014, cuando se profundiza la inequidad pero para las entidades federativas de menor nivel de desarrollo, compensando en exceso a las entidades con mayores subsistemas estatales, que se vieron en situación de inequidad hasta 2008.

Para el periodo 2000- 2006 resultaron útiles los documentos y discusiones generados en la Comisión Permanente de Funcionarios Fisiles de varios años, así como en los trabajos preparatorios y conclusivos de la Convención Nacional Hacendaria de 2004 y en el Diagnóstico Integral de las Finanzas Estatales y Municipales elaborado de 2003 a 2007 en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda.

Se revisará la evolución estadístico - presupuestal de las transferencias condicionadas, los presupuestos de las entidades federativas, así como las cuentas públicas de varios años, y una gran cantidad de documentos de organismos internacionales, así como el conocimiento de diversas experiencias estatales.

En suma, a partir de la revisión del resultado de su operación, se intenta proponer alternativas conceptuales y metodológicas para la distribución equitativa de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 que se han destinado a la educación (FAEB (hoy FONE), FAETA y FAM).

Se elaborará un primer documento con el análisis del marco jurídico previo, durante y después de la desconcentración de la educación básica, así como los recursos que cada estado dedica a educación, antes y después del ANMEB. Se revisará tanto el comportamiento de los recursos transferidos, posibles insuficiencias y su distribución entre los estados.

Con la creación a partir de 1998 del Ramo 33, se las características de los fondos de aportaciones, destacando el papel de los destinados a educación, concretamente el FAEB, FAM y FAETA, así la distribución en base a criterios, sin fórmula hasta 2007 y su impacto sobre las finanzas estatales. Un segundo documento desarrollará el algoritmo para la distribución del FAEB, encontrar las asimetrías y el impacto sobre las entidades federativas, así como la del Fondo de Compensación para el FAEB en estos años; para terminar con una análisis comparativo entre el FONE y el FAEB:

Finalmente en el tercer documento se analizarán os mecanismos de distribución del FONE, así como su operación inicial, buscando elaborar una propuesta, metodológica, conceptual y jurídica, así como proponer alternativas para superar los déficit generados por el FAEB.

Así como una crítica al Fondo de Compensación creado a partir de 2015.

## **I. ANALISIS HISTORICO JURIDICO.**

La educación es uno de los insumos fundamentales para el desarrollo, entendido este como un mejoramiento del nivel de vida da la población, lo cual implica crecimiento económico sostenido, la reducción de la pobreza y la eliminación de la indigencia. El derecho de los niños a recibir educación está consagrado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, considerados como la verdadera riqueza de las naciones y el futuro de la humanidad. Por ello su desarrollo integral es fundamental, como está considerado en los Objetivos para el Desarrollo Sustentable. En México se han dado pasos en esa dirección, sin embargo aún queda un trecho largo por recorrer.

Uno de los temas fundamentales para entender los avances y déficits de la educación en México, tiene que ver con su financiamiento, así como de las reformas, que han tenido en este tema uno de sus talones de Aquiles, al no tener históricamente la suficiencia necesaria para abatir rezagos e inequidades, particularmente en los últimos años en que la inequidad se ha profundizado, particularmente a partir del cambio de fórmulas de distribución del FAEB en 2008.

La base jurídica de la educación en México es necesario analizarla para comprender lo anterior, destacadamente la evolución del artículo 3º. Constitucional, la Ley General de Educación que ha sufrido cambios en el tiempo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente en su artículo 27.

La obligación de otorgar educación pública gratuita en nuestro País, está establecida en el artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual garantiza el derecho de los ciudadanos a recibir una educación básica obligatoria y al Estado la obligación de impartirla, con carácter laico y gratuito, lo que abarca la educación preescolar, primaria y secundaria para todos los mexicanos, incluyendo la educación indígena, especial y la normal para la formación de maestros, lo que compete desarrollar a autoridades, maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en su conjunto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya establecía los principios de gratuidad, laicidad en los establecimientos oficiales, y se establecía que la educación proporcionada por particulares sólo podría establecerse con la vigilancia oficial.

A partir de 1934 se reforman el artículo 3º. Y la fracción XXV para señalar que la educación pública será “socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios...sólo el Estado impartirá educación primaria, secundaria y normal...”, se ratifica su gratuidad y la obligatoriedad de la educación primaria.

Doce años después, en 1946, se vuelve a modificar el artículo 3º. Constitucional, reforma que sustituye “el carácter socialista de la educación”, por principios más generales como el amor a la Patria y se amplía el principio de gratuidad a toda la educación que impartan los tres órdenes de Gobierno, el Federal, las entidades federativas y los municipios.

Las sucesivas reformas al artículo 3º constitucional, así como a las leyes ordinarias que regulan el sector educativo, han buscado superar los rezagos y consolidar los logros del proyecto educativo mexicano, pero uno de los problemas centrales de la misma tuvo que ver con su financiamiento, lo cual obligó a realizar una serie de reformas, donde la relación entre el Gobierno y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) llevaron a cabo una alianza, que algunos han calificado como cogobierno, lo importante es que cualquier intento de reforma debe contar con el apoyo de la organización sindical.

En 1973 siendo Presidente Luís Echeverría, cambia la dirigencia sindical que venía desde fines de los años cuarenta y llega al poder Carlos Jongitud Barrios, que ese año logró la promulgación del Reglamento del Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la SEP, año en que también se decretó la Ley Federal de Educación (LFE). En todas estas reformas, el peso del Sindicato fue relevante, con beneficios económicos para los maestros, tanto salariales, como en relación al escalafón, lo que fortaleció a la estructura sindical.

En ese periodo se autorizaron “comisiones docentes para que los maestros participaran en las tareas de planeación y gestión de la reforma. La flexibilización de las asignaciones laborales, como la posibilidad (la opción de que los profesores pudieran ocupar varias plazas), y una gradual, pero muy sólida perspectiva de bilateralidad en la deliberación de cualquier proyecto educativo que implicara directa o indirectamente, a los profesores” **(IIESA. 2012, citado por Rodríguez Gómez Roberto. 2015).**

Con José López Portillo en la Presidencia de la República, en 1978 se crearon las Delegaciones Generales en los estados, para operar los servicios educativos federales. Al

respecto, Rodríguez Gómez señala que entraron en operación comisiones estatales “encargadas de determinar en todos los aspectos, las asignaciones de nuevas plazas y las promociones en la trayectoria docente, incluidos los puestos de supervisión y dirección. El SNTE pasó entonces a ocupar la posición de interlocutor fundamental para la gestión del Sistema”.

Posteriormente las Delegaciones Federales tuvieron dos cambios, preparatorios para el proceso que se daría en 1992: pasan a ser Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED) y posteriormente se transforman en Servicios Coordinados en Educación Pública (SEP).

Durante el Gobierno de Miguel de la Madrid, el SNTE se oponía al intento de descentralizar la educación básica, lo que debilitó la relación con el Gobierno Federal, quien cedió “posiciones importantes al Sindicato tanto en la SEP, como en los órganos de autoridad educativa de los estados”. (Rodríguez Gómez. 2015), con la intención de hacer viable la descentralización, proceso que se complicó ante la negativa sindical a aceptarla, pensando que perdería poder su organización.

## EL ANMEB

### Estructura Nacional de Gasto Educativo: 1990-1992

| año                       | Millones de pesos corrientes |             |             | Porcentaje del PIB 2 |            |            | Distribución porcentual |             |            |
|---------------------------|------------------------------|-------------|-------------|----------------------|------------|------------|-------------------------|-------------|------------|
|                           | Nacional 1                   | Público     | Privado     | Nacional             | Público    | Privado    | Nacional                | Público     | Privado    |
| 1990                      | 29 722.8                     | 27 321.7    | 2 401.0     | 4                    | 3.7        | 0.3        | 100                     | 91.9        | 8.1        |
| 1991                      | 40 644.2                     | 38 514.2    | 2 130.0     | 4.3                  | 4.1        | 0.2        | 100                     | 94.8        | 5.2        |
| 1992                      | 53 234.3                     | 49 828.1    | 3 406.2     | 4.7                  | 4.4        | 0.3        | 100                     | 93.6        | 6.4        |
| <b>Promedio 1990-1992</b> | <b>n.c.</b>                  | <b>n.c.</b> | <b>n.c.</b> | <b>4.3</b>           | <b>4.0</b> | <b>0.3</b> | <b>100</b>              | <b>93.4</b> | <b>6.5</b> |

1 En 1996, la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo (Latapí y Ulloa, 2002: 67).

2 Para el periodo de 1990-1992 se realizaron los cálculos con el PIB reportado en el Informe Anual de BANXICO de los años 1998, 1999 y 2000, información que corresponde con el Sistema de Cuentas Nacionales de México con base en 1993; mientras que para el periodo de 1993-2014 se realizaron con el PIB con base en 2008. Cifras preliminares a partir del año 2015, se consideran sólo los dos primeros trimestres del año.

e. Cifras estimadas. El gasto federal corresponde al Presupuesto Aprobado para 2015.

n.c. No calculado por la diferencia en el poder adquisitivo de un peso a lo largo del periodo.

**Fuente:** INEE, cálculos con base en el Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, Presidencia de la República (2014);

PIB y Cuentas Nacionales, INEGI (2014g); Informe Anual 1998-2000, BANXICO; Segundo y Informe de Labores 2013-2014, Tercer Informe de Labores 2014-2015 SEP (2015a), PIB y Cuentas Nacionales; PIB Trimestral INEGI 2015.

En la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, órgano central del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se plantearon inquietudes e inconvenientes respecto a lo que se conocía sobre la descentralización de la educación básica.

Sin embargo siendo Presidente Carlos Salinas de Gortari y Secretario de Educación, Ernesto Zedillo se concreta la desconcentración de los servicios administrativos de educación básica, llamando al proceso descentralización de la educación básica, con la firma el 18 de mayo de 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), signado por los 31 gobernadores, el Gobierno de la República encabezado por el Presidente Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el Secretario de Educación Pública, así como por la nueva dirigente del SNTE, la profesora Elba Esther Gordillo. Con ello el Gobierno federal logró transferir responsabilidades administrativas a los estados y mantener vigente el carácter de educación nacional, manteniendo centralizadas las tareas fundamentales en el Gobierno Federal.

En el Acuerdo se hace una crítica a la concentración y centralización de las decisiones en materia educativa y se ponderan las virtudes de la descentralización: “hoy, el esquema fuertemente concentrador no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por tanto para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas...en la práctica prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que concierten a los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal”.

Pero por otra parte se destacaba la centralización de las decisiones en materia educativa, para preservar el carácter nacional de la educación. Decía el ANMEB que “es importante destacar que el carácter nacional de la educación, se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país. En tal virtud el Ejecutivo Federal promoverá y programará la extensión y las

modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República, los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuito, para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con estas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimiento de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, la investigación que permita la innovación educativa...”(ANMEB. 1992)

Lo inmediato fue pactar la transferencia de la administración de los servicios educativos a los 31 gobiernos estatales, esto es la operación del Sistema de Educación Básica y Normal, estableciendo el compromiso federal para financiar lo desconcentrado. Con ello, “el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados más de cien mil edificios, escuelas e inmuebles para la administración, más de 22 millones de bienes muebles, que incluyeron vehículos, computadoras, equipo de oficina, etcétera. 514 mil plazas de maestros y más de 15 mil puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales. (CSG. 6º. Informe de Gobierno).

El financiamiento fue un tema central. Era notorio que a la par de mayores recursos, se requería de mayor calidad, a partir de los contenidos y materiales educativos y la capacitación de los maestros, en los dos ámbitos de gobierno, el federal y el estatal, lo que costaría, aunque el monopolio normativo siguió centralizado.

A partir de la firma del Acuerdo y los Convenios respectivos con los estados, corresponderá a estos últimos la operación de las escuelas, lo que incluye los servicios de preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, indígena y educación especial.

A pesar de la transferencia de recursos presupuestales y humanos, así como el compromiso de financiar la operación de los servicios transferidos, el proceso se tradujo en una mayor carga financiera para los gobiernos estatales, empezando por la igualación u homologación de los salarios y prestaciones económicas del magisterio local con los del federal, así como por la operación del sistema, que forzosamente requerirá de recursos estatales adicionales a los federales.

En un trabajo solicitado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a INDETEC, para conocer el impacto de la reforma sobre las finanzas estatales, se concluye que “las funciones adicionales que corresponden a los gobiernos de los estados con la descentralización de la educación federal en cada una de las entidades federativas, son meramente administrativas. La federación continúa manteniendo el control y seguimiento de la función inicial de la prestación de los servicios educativos, relacionada con los planes de estudio, el contenido de programas, y en general con las definiciones políticas de educación a nivel nacional. Los estados en este contexto, sólo tienen la responsabilidad de proponer a la Secretaría de Educación Pública la inclusión de contenidos regionales en los planes de estudio. En ese sentido, la descentralización (sic) de la educación federal en los estados constituye un compromiso administrativo que deberá ser observado por las autoridades educativas y fiscales locales”. **González Hernández, Ignacio. Los presupuestos estatales de educación básica. INDETEC, 1998.**

Por su parte la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF resume las principales estrategias y líneas de acción del ANMEB en el Informe de resultados de la Cuenta Pública 2011. Un resumen con lo más destacado referente al financiamiento:

Sus objetivos tienen que ver con la reorganización del sistema educativo, reformulación y contenidos de materiales educativos, revaluación social de la función magisterial y expansión del gasto público en educación. En cuanto al federalismo educativo, los gobiernos federal y estatales suscribirán convenios para concretar sus respectivas

responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal;



En cuanto al fortalecimiento de la participación ciudadana, se fortalecerá la capacidad de organización y la participación en la base del sistema – la escuela-, mediante la creación de figuras colegiadas –consejos escolares, municipales, estatales- en la que estén representados los maestros, los padres de familia, la comunidad y la autoridad;

Una tercera vertiente es la revalorización social de la carrera magisterial, por lo que “habrá una reforma curricular para diseñar un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica educativa, a fin de evitar la dispersión de existente en los planes de estudio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos y reducir los plazos de estudio. **Las escuelas normales pasarán a ser de jurisdicción estatal, para lo cual esos gobiernos integrarán un sistema para la formación de maestros”.**

Se incluye el establecimiento de **carrera magisterial**: “se establecerá un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica, a fin de que puedan acceder a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, cursos de actualización, desempeño profesional y antigüedad”.

Finalmente un Acuerdo para que “los gobiernos federal y estatales se comprometen a continuar incrementando su gasto en educación, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del PIB. El gobierno federal ejercerá la función compensatoria al procurar destinar recursos relativamente mayores a aquellas entidades con mayores limitaciones presupuestales”. **ASF. Informe de Resultados, CP 2011.**

El ANMEB planteaba que creciera la participación en el financiamiento de la educación de los gobiernos estatales, sin embargo la mayor parte de los estados al no tener sistemas estatales de educación financiados con sus recursos, no lo hicieron entre otros aspectos porque nunca se contemplaron mecanismos de concurrencia, ni en el ANMEB, ni en la

Ley de Coordinación, ya que el financiamiento del sistema federal no era concurrente, ni puede serlo. Además la realidad de lo limitado de sus recursos, impidió que la mayoría de los estados pudiera aportar recursos a educación.

Las fórmulas de distribución de las participaciones en impuestos federales, impedían, además del bajo porcentaje participable y esto se dio no como un gasto concurrente de las transferencias federales, sino como resultado del costo creciente de los sistemas estatales en donde ya existían. Era una inequidad, producto de otra inequidad.

Con el ANMEB “el Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos a suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y la cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo (sic) de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa y cumplir con los otros compromisos que adquiere en este Acuerdo Nacional. Asimismo, convendrá con aquellos gobiernos estatales que hasta ahora han aportado recursos modestos a la educación, en que incrementen su gasto educativo, a fin de que guarden una situación más equitativa respecto a los estados que teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedican una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación”. **(ANMEB.1992)**

Por otra parte la creación de carrera magisterial, en el ANMEB al ser un programa de estímulos salariales para el personal docente frente a grupo trajo presiones adicionales sobre los presupuestos de los sistemas estatales.

### **LOS CONVENIOS EN EL MARCO DEL ANMEB.**

Un día después de la publicación del ANMEB, el 19 de mayo de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, se derogan dos Decretos previos, el del 8 de agosto de 1983, que ordenaba la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los CUD, para establecer comités consultivos estatales para la descentralización educativa; y el Decreto

del 20 de marzo de 1984, que establecía los lineamientos para las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal.

Así se emitió el Decreto para la Celebración de Convenios en el marco del ANMEB, entre el Ejecutivo Federal por conducto de la SEP y los estados, con el fin de dar cumplimiento “oportuno y cabal” a los compromisos derivados del Acuerdo Nacional. Convenios, que serían firmados con los gobernadores, el Ejecutivo Federal y el SNTE.

En los Convenios se establecen compromisos que impactan a las haciendas públicas de los estados. Afectando en primera instancia a los que tenían ya un sistema estatal financiado con recursos propios.

El primer impacto fue el de la homologación de percepciones y prestaciones económicas, ya que por un lado se comprometían los estados en mantener las mismas condiciones que los trabajadores transferidos recibían antes del ANMEB, sin considerar las diferencias en ese sentido entre los trabajadores locales, respecto a los federales. La lógica era que no podían haber diferencias entre ambos sistemas, pero con la excepción de Coahuila, este proceso de homologación se convirtió en una carga adicional para las finanzas estatales, lo cual se observa en la dinámica del gasto en educación de esas entidades respecto a sus presupuestos y respecto del financiamiento total de la educación básica. Específicamente la cláusula V de ese Decreto dice que “el gobierno estatal por conducto de su dependencia o entidad competente, reconoce proveerá lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, de los trabajadores antes mencionados”. Esto es que cualquier programa para los maestros transferidos, tendría que ser adoptado para los maestros de los sistemas estatales, como fue el caso de Carrera Magisterial.

Por otra parte, a pesar del compromiso del Gobierno Federal para financiar todos los gastos de operación de la desconcentración para dar suficiencia a los gobiernos estatales, se condiciona lo anterior. En efecto dice el Convenio que “las transferencias quedan

condicionadas a la disponibilidad de recursos conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para cada ejercicio, y se realizarán de acuerdo con las fechas y calendarios que las partes convengan”.

Se afectan las finanzas estatales, por ejemplo al hablar de concurrencia, cuando los estados que gastaban en educación básica eran los que tenían un sistema estatal propio, financiado con sus recursos. Con la desconcentración un primer efecto fue una dinámica mayor del gasto estatal respecto al federal, lo cual se puede observar más adelante, en relación al peso presupuestal del gasto educativo en algunas entidades y respecto al financiamiento total, lo cual en los trabajos de la UCEF de 2003 a 2006 quedó demostrado.

A su vez los estados firmaron convenios en los que se reconoce al SNTE como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base transferidos, para respetar sus derechos, así como las facultades de los organismos públicos descentralizados que se crearon, para la dirección de las escuelas.

También se establecían compromisos adicionales de carácter financiero para los estados, si fuese el caso, que casi no sucedió de que fueron mayores las percepciones del magisterio estatal que las del federal (cláusula VII). Las diferencias serían cubiertas “temporalmente” por la hacienda local, el cual se comprometió a reducir de manera gradual por lo menos cuatro puntos por año, la diferencia calculada. Pero esa temporalidad nunca terminó, como fue el caso de Nuevo León.

Otra presión para las finanzas estatales, fue el condicionamiento a la creación de nuevas plazas en los sistemas estatales, con el fin de que se mantuviera la misma proporción entre plazas del organismo descentralizado, respecto a las del sistema estatal, sin que su creación respondiera a las necesidades reales del servicio educativo.

En los Convenios particulares de cada estado de Federalización Educativa, suscritos en 1992, firmados en cada entidad federativa, fueron también signados con sus respectivas secciones sindicales.

Dentro de los principales compromisos establecidos en los Convenios de Federalización Educativa suscritos en cada entidad federativa, destaca en lo fiscal y financiero el compromiso del Gobierno Federal para Transferir recursos para que el Gobierno Estatal cumpla con los compromisos del convenio, y eleve la calidad y cobertura del servicio; proponer un gasto federal global en educación que considere efectuar transferencias al Gobierno Estatal que aseguren la prestación de los servicios educativos transferidos por parte de los gobiernos estatales: proponer para la educación básica y normal, recursos estatales por montos reales crecientes adicionales a los que reciba del Ejecutivo Federal. Cubrir todos los gastos de educación, en los tipos y modalidades de la educación básica y normal del sistema educativo estatal. (Cláusulas 24ª. Y 28ª). 1992.

### **EL ARTÍCULO 3º. CONSTITUCIONAL**

El Ejecutivo Federal propuso para 1993, una Iniciativa de Reforma al Artículo 3º. Constitucional con el fin de precisar las obligaciones del Estado en materia educativa, obligaciones hasta entonces sólo implícitas. “Además planteó la necesidad de que la educación secundaria sea obligatoria y la preescolar se considere necesaria, pero no obligatoria.

En el mismo sentido enfatizó que la educación obligatoria se extendía a todos, con lo que los jóvenes y adultos verían garantizado su derecho a la alfabetización y a la educación básica. Por otra parte se buscó precisar el contenido de dicho artículo en dos aspectos: el carácter nacional de la educación obligatoria, y la igualdad jurídica de la educación privada ante la educación pública” **(INEA: Reforma de los artículos 3 y 31 constitucionales en Revista de Educación de Adultos”. Segunda Época, año 3. Nos. 12-13-14, julio-diciembre de 1992)**

El artículo 3º. Sufrió otros cambios hasta 2012, con el fin de establecer la obligatoriedad de la educación preescolar y media superior, así como el respecto a los derechos humanos y a la diversidad cultural. Además del compromiso de promover y atender todos

los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación inicial y la educación superior. Se compromete al estado a apoyar la investigación científica y tecnológica.

La ASF en su Informe de Resultados 2011, elaboró el siguiente comparativo entre las reformas al artículo 3º. de 1993 y las del 2012.

### COMPARATIVO DE REFORMAS ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL, 1993 Y 2012

| Reforma del 5 de marzo de 1993   | Reformas del 12 de noviembre de 2002, 10 de junio de 2011 y 9 de febrero de 2012   |
|--|--|
| <p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.</p>  | <p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, <b>Distrito Federal</b> y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria <b>y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.</b></p>  |
| <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p>   | <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, <b>el respeto a los derechos humanos</b> y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p>   |
| <p>c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.</p> | <p>c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, <b>a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural</b>, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;</p>  |
| <p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.</p>              | <p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación <b>preescolar</b>, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas <b>y del Distrito Federal</b>, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.</p> |
| <p>III. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p>   | <p>III. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p>   |
| <p>III. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los</p>  | <p>III. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria <b>y media superior</b>, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y</p>  |

tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

atenderá todos los tipos y modalidades educativas – incluyendo **la educación inicial** y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Reforma del 5 de marzo de 1993 | Reformas del 12 de noviembre de 2002, 10 de junio de 2011 y 9 de febrero de 2012 |
|--------------------------------|--|

III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación **preescolar**, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, [...].

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomado del ASF. Informe de Resultados CP 2011.

## LEY GENERAL DE EDUCACION DE 1993

El 13 de julio de 1993 se publica en el DOF, una nueva Ley General de Educación (LGE 93), mediante la cual se reconoció y consolidó la bilateralidad en las relaciones laborales entre el SNTE y las autoridades educativas federales y las de los estados, así como los beneficios y derechos obtenidos.

Se institucionalizó la presencia de la representación sindical en los organismos estatales, creados para administrar los servicios educativos, con diversos grados de control, como fue el caso de Oaxaca, con una sección, la 22, reconocida por el SNTE pero militante de la CNTE, un movimiento de oposición a la dirigencia nacional.

La LGE 93 detalla la obligación del Estado de proporcionar los servicios educativos a toda la población, preescolar, primaria y secundaria, así como el derecho de los ciudadanos a recibirla. Define, por primera vez, que la educación básica, “está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria” (art. 37).

Garantiza el carácter nacional de la educación, bajo la responsabilidad del Ejecutivo Federal. Permite la creación del Consejo Nacional de Autoridades educativas (CONAEDU), con el mismo fin.

Al regular las facultades y atribuciones de la autoridad educativa nacional, para determinar los planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y para formación de maestros, aplicables y obligatorios en todo el País; reglamenta la educación que imparten los particulares.

Importante es lo referente a la Participación Social, de los padres de familia, de los consejos de participación social y de los medios de comunicación, previendo la existencia de un consejo escolar en cada escuela, uno municipal en cada municipio y uno estatal en cada entidad federativa, así como la constitución y operación de un Consejo Nacional de Educación.

Como se desprende del marco jurídico, se trató de una desconcentración de los servicios administrativos, no de una descentralización, ya que nunca recibieron los estados la autoridad para manejar los presupuestos, dado el origen federal de las transferencias.

Las decisiones fundamentales del proceso educativo, contenidos, presupuesto, normativa del gasto y negociaciones salariales, se siguieron tomando a nivel central, por ello la gestión administrativa por parte de las entidades no se realizó con eficiencia y los vicios desconcentrados se multiplicaron, particularmente en las relaciones con las diferentes secciones sindicales del SNTE.

## **LAS RELACIONES CON EL SNTE**

Con la firma del ANMEB el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue básico para su firma primero, pero se potenció con la firma del Acuerdo y aún más se multiplicó con la doble negociación, que incluso fue más provechosa para algunas secciones sindicales, dado su poder de movilización y de negociación política.

Antes de 1992 la dirigencia nacional del SNTE, se oponía a la descentralización de la educación básica, sin embargo a partir del retiro del Profesor Jongitud Barrios, el SNTE se convirtió en su principal aliado.

Ya con el cambio de dirigencia, el SNTE asumió como propio el Programa de Modernización del Presidente de la República. Posteriormente con la firma del ANMEB por parte de los gobernadores, el propio SNTE y el Ejecutivo Federal, se consolidó el control sindical de las representaciones locales, que pasan de ser delegaciones a organismos descentralizados estatales, empieza todo un proceso de coexistencia con un mismo patrón, siendo los estados “patrones sustitutos” de los maestros del sistema desconcentrado.

En los sistemas estatales el patrón era la autoridad estatal. Pero uno de los puntos centrales del Acuerdo y de los Convenios bilaterales, era el reconocimiento de la titularidad del SNTE.

Lo que sucede es que cuando los estados recibieron los servicios administrativos en 1992, también recibieron, como señala G. Tapia en 2004, citado en un reporte de la OCDE, “las entidades federativas recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE, que implica la coadministración de facto del sistema, con la que los directores, supervisores y otros miembros del sindicato participan en decisiones sobre infinidad de cuestiones, como el nombramiento, permanencia o cambio de adscripción de los docentes, el nombramiento de funcionarios de la administración educativa...”.

Hay cerca de 55 secciones sindicales, en algunas entidades más de una, especialmente donde hay sistema estatal, pero en el DF hay cuatro, tres en Coahuila, dos en Oaxaca que no tiene subsistema estatal.

## SECCIONES SINDICALES DEL SNTE POR ENTIDAD FEDERATIVA

| Estado              | Secciones federales | Trabajadores | Sección estatal | Trabajadores |
|---------------------|---------------------|--------------|-----------------|--------------|
| Aguascalientes      | 1                   | 12,589       |                 |              |
| Baja California Sur | 3                   | 6,588        |                 |              |
| Campeche            | 4                   | 8,785        |                 |              |
| Guerrero            | 14*                 | 36,286       |                 |              |
| Hidalgo             | 15*                 | 37,034       |                 |              |
| Michoacán           | 18*                 | 45,070       |                 |              |
| Morelos             | 18*                 | 17,694       |                 |              |
| Oaxaca              | 22*                 | 45,713       | 59              |              |
| Querétaro           | 24*                 | 12,563       |                 |              |
| Tabasco             | 28                  | 20,147       |                 |              |
| Tamaulipas          | 30                  | 36,155       |                 |              |
| Distrito Federal    | 9*, 10*, 11 y 43    | 167,560      |                 |              |
| Chiapas             | 7*                  | 35,131       | 40*             | 11,153       |
| Chihuahua           | 8*                  | 27,005       | 42              | 13,916       |
| Coahuila            | 5 y 35              | 31,112       | 38              | 10,668       |
| Colima              | 6                   | 6,921        | 39              | 1,204        |
| Durango             | 13                  | 13,842       | 44              | 5,498        |

| Estado          | Secciones federales | Trabajadores | Sección estatal | Trabajadores |
|-----------------|---------------------|--------------|-----------------|--------------|
| Guanajuato      | 13                  | 31,755       | 45              | 12,958       |
| Nayarit         | 30                  | 13,228       | 49              | 2,180        |
| Puebla          | 33                  | 37,531       | 51              | 13,257       |
| San Luis Potosí | 36                  | 30,194       | 52              | 3,170        |
| Sonora          | 38                  | 19,421       | 54              | 8,606        |
| Tlaxcala        | 31*                 | 12,111       | 55              | 2,122        |
| Yucatán         | 33                  | 15,031       | 57              | 7,544        |
| Zacatecas       | 34*                 | 14,583       | 58              | 2,855        |
| Baja California | 3                   | 16,815       | 37              | 12,362       |
| Edo. De México  | 17                  | 15,178       | 36*             | 15,778       |
| Jalisco         | 16                  | 38,339       | 47              | M            |
| Nuevo León      | 21*                 | 23,447       | 50              | 21,478       |
| Sinaloa         | 27                  | 7,564        | 53              | 12,953       |
| Veracruz        | 32                  | 12,577       | 56              | M            |

Fuente: Víctor Espinoza, 2008.

Nota: \* En ese momento partidarios de la CNTE.

El Sexto Transitorio de la Ley General de Educación de 1993, señalaba que “las autoridades competentes se obligan a respetar integralmente los derechos de los trabajadores de la educación y a reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley”.

De esta forma, con la firma del ANMEB en 1992 y la LGE de 1993, se fortaleció el control del sindicato de los nuevos organismos descentralizados estatales, de forma tal que en “poco tiempo llegaron a ocupar la mayoría de los puestos de control y operación en los estados. Con el tiempo se fue fortaleciendo esta simbiosis entre las autoridades educativas federal y estatales, con el empoderamiento sindical.” **Aldo Muñoz Armenta** señala que “desde su creación, la dirigencia del sindicato magisterial ha presionado a las autoridades educativas para que acepten que en parte de las áreas donde se distribuyen los principales recursos del sector educativo se ubiquen cuadros sindicales... Dichas áreas son los puestos directivos que tienen que ver con el manejo de las escuelas públicas, las áreas de reclutamiento (las normales), las comisiones de escalafón, y las oficinas donde se decide la creación y asignación de nuevos puestos de trabajo, las áreas de castigo, así como la aplicación de sanciones u otorgamiento de estímulos diversos, en este caso se trata de una pirámide burocrática dentro de la SEP o de las dependencias educativas de los estados: dirección de escuela, supervisor, inspector, jefe de departamento e inspector de área.” (**Muñoz, 2005**). Esto es libertad para nombrar a funcionarios, además de que tienen poder de veto respecto a los nombramientos estatales, y una gran influencia en el establecimiento de las Condiciones Generales de Trabajo.

La fuerza de las secciones sindicales forzó los procesos de homologación, con altos costos para las haciendas estatales, al equiparar las prestaciones económicas de los maestros federalizados, a los maestros de las secciones sindicales estatales y entrar al juego de la doble negociación, que llevó a situaciones verdaderamente complejas para las finanzas locales. Lo que sumado al incumplimiento de compromisos, tanto los

establecidos en el ANMEB como en la LCF, así como con las propias entidades federativas, lo que complicó aún más lo anterior.

En 1997 surge fuerte el problema de los días adicionales otorgados por los gobernadores en la doble negociación, sin tener los recursos propios para cubrirlo, especialmente en estados que no contaban con subsistema estatal. Surge especialmente en Oaxaca, Michoacán y Guerrero, siendo gobernadores Diódoro Carrasco, Víctor Tinoca Rubí y Angel Aguirre Rivero.

Más reciente, Gilberto Guevara Niebla señaló “comenzaron a gestarse vicios y confusiones en el gobierno referentes a la educación pública, hasta llegar a la situación extrema de los últimos años (2008-2012) en la cual la dirección de la educación pública nacional funcionó mediante un sistema de cogobierno SEP-SNTE que operaba en la esfera federal y estatal.

Este esquema fue el extremo absurdo.

El gobierno de la educación pública -¿quién lo duda?- es prerrogativa exclusiva del Estado y ninguna agencia privada (como el SNTE) puede asumir esa facultad sin pasar por encima de la Constitución” **(Guevara Niebla, Gilberto y Backhoff Escudero, Eduardo. Introducción en “las transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013-2018. FCE/INEE. México, 2015.**

Es claro entonces, que para lograr el proceso de desconcentración, fueron determinantes las relaciones con el SNTE, por lo que en lugar de debilitarlo cuando se planteó llevarlo al nivel municipal, este se fortaleció al mantener el control económico y político, como el control de las cuotas sindicales, generadas en todos los estados, que se concentran en la Tesorería del Sindicato Nacional, las diferentes secciones sindicales, en mayor o menor medida recurrieron, como en Oaxaca a medidas de corrupción para allegarse recursos.

## **SISTEMAS ESTATALES DE EDUCACION BASICA**

En el momento de la desconcentración, un número importante de estados contaban con un sistema de educación básica, financiado con sus propios recursos, siendo los trabajadores de los sistemas estatales, servidores públicos estatales, mientras que los trabajadores transferidos con la desconcentración administrativa, pagados con recursos federales, seguirían siendo servidores públicos federales o federalizados, sin ninguna relación laboral con los gobiernos estatales, hasta el momento de la desconcentración cuando se crea la “figura de patrón sustituto”, establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

En el momento de la reforma coexistían de manera separada los dos sistemas en algunas entidades federativas, mientras que en otras era incipiente el sistema estatal o de plano no existía.

Donde había sistemas estatales, estos formaban parte de la administración pública del estado o funcionaban como organismos públicos desconcentrados. Sus dimensiones se pueden observar en el número de escuelas de ambos sistemas en 1992. Encontramos tres tipos de clasificación:

- Cuando existe un equilibrio entre ambos sistemas, como sucedía en Nuevo León, el Estado de México y Baja California, donde casi estaban a la par, esto es cincuenta-cincuenta;
- La coexistencia de ambos sistemas, con un predominio federal -del 65 al 80 por ciento- en 17 entidades:

Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Veracruz y Zacatecas;

- Donde no existía sistema estatal de educación básica, por tanto era abrumador el predominio federal, del 80 al 98.4 por ciento:

Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Michoacán Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, y Tamaulipas, en total 11 entidades federativas.

- El caso del DF que en el momento de la desconcentración era una dependencia del Gobierno Federal y la SEP ha mantenido la administración de los servicios educativos era y es inexistente un sistema local de educación básica.

En los estados donde no existía un sistema de educación propio, el financiamiento de lo desconcentrado ha correspondido totalmente al Gobierno Federal, a través de los recursos transferidos en el marco del ANMEB. De acuerdo a los datos a 1990, destacados por Víctor Espinosa, reutilizado por la OCDE:

### LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1990.

| Situación en 1990   | Entidad federativa     | Escuelas en el ciclo escolar 1990-1991 | Escuelas Estatales |               | Escuelas Federales |               |
|---|------------------------|--|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
|   |                        | (1) 1/                                 | Absolutos (3)      | % (4)=(3)/(1) | Absolutos (5)      | % (6)=(5)/(1) |
|   | <b>TOTAL:</b>          | <b>82,280</b>                          | <b>16,021</b>      |               | <b>62,388</b>      |               |
| Con sistema estatal inexistente o muy poco desarrollado.              | 1. Oaxaca              | 4,434                                  | 9                  | 0.2           | 4,363              | 98.4          |
|   | 2. Hidalgo             | 2,604                                  | 0                  | 0             | 2,536              | 97.4          |
|   | 3. Tamaulipas          | 2,267                                  | 2                  | 0.1           | 2,156              | 95.1          |
|   | 4. Campeche            | 686                                    | 19                 | 2.8           | 650                | 94.8          |
|   | 5. Baja California Sur | 315                                    | 1                  | 0.3           | 295                | 93.6          |
|   | 6. Querétaro           | 1,130                                  | 5                  | 0.4           | 1,042              | 92.2          |
|   | 7. Quintana Roo        | 503                                    | 27                 | 5.4           | 442                | 87.9          |
|   | 8. Aguascalientes      | 580                                    | 34                 | 5.9           | 505                | 87.1          |
|   | 9. Michoacán           | 4,204                                  | 353                | 8.4           | 3,645              | 86.7          |
|   | 10. Morelos            | 791                                    | 20                 | 2.5           | 679                | 85.8          |
|   | 11. Colima             | 452                                    | 34                 | 7.5           | 387                | 85.6          |
| Coexistencia de sistema federal y estatal con predominio del federal. | 12. Tabasco            | 1,891                                  | 291                | 15.4          | 1,528              | 80.8          |
|   | 13. Guerrero           | 3,789                                  | 697                | 18.4          | 3,024              | 79.8          |
|   | 14. Nayarit            | 1,015                                  | 183                | 18            | 809                | 79.7          |
|   | 15. Coahuila           | 1,780                                  | 224                | 12.6          | 1,406              | 79            |
|   | 16. Yucatán            | 1,224                                  | 191                | 15.6          | 950                | 77.6          |
|   | 17. Chiapas            | 5,262                                  | 1,079              | 20.5          | 4,057              | 77.1          |
|   | 18. Sinaloa            | 2,669                                  | 523                | 19.6          | 2,050              | 76.8          |
|   | 19. San Luis Potosí    | 3,061                                  | 628                | 20.5          | 2,342              | 76.5          |
|   | 20. Guanajuato         | 4,203                                  | 786                | 18.7          | 3,156              | 75.1          |
|   | 21. Puebla             | 3,750                                  | 773                | 20.6          | 2,719              | 72.5          |
|   | 22. Zacatecas          | 2,402                                  | 649                | 27            | 1,705              | 71            |
|   | 23. Sonora             | 1,693                                  | 350                | 20.7          | 1,197              | 70.7          |
|   | 24. Tlaxcala           | 618                                    | 148                | 24            | 436                | 70.6          |
|   | 25. Chihuahua          | 2,708                                  | 658                | 24.3          | 1,890              | 69.8          |

|                                  |                      |       |       |      |       |      |
|----------------------------------|----------------------|-------|-------|------|-------|------|
|                                  | 26. Veracruz         | 8,258 | 2,263 | 27.4 | 5,764 | 69.8 |
|                                  | 27. Durango          | 2,357 | 651   | 27.6 | 1,624 | 68.9 |
|                                  | 28. Jalisco          | 5,208 | 1,307 | 25.1 | 3,515 | 67.5 |
|                                  | 29. Nuevo León       | 2,512 | 877   | 34.9 | 1,402 | 55.8 |
| Equilibrio entre ambos sistemas. | 30. Baja California  | 982   | 337   | 34.3 | 522   | 53.2 |
|                                  | 31. Estado de México | 5,839 | 2,902 | 49.7 | 2,499 | 42.8 |
| Sin desconcentración             | 32. Distrito Federal | 3,093 | 0     | 0    | 3,093 | 100  |

FUENTE: Elaborado con base en Espinoza Víctor. Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso. Un recuento analítico. Retomado en Descentralización y Reforma Educativa en la Ciudad de México. México, 2008.

Notas: 1/ La diferencia para sumar 100%, corresponde al sector privado.

En el momento de la desconcentración sólo tres estados tuvieron como unidad receptora una dependencia de la administración central estatal, fueron los casos de Veracruz, Yucatán y Tabasco, mientras que los demás crearon un Órgano Desconcentrado Estatal. **(Espinoza, Víctor. Descentralización educativa. Topología y estudios de caso, en Descentralización y Reforma Educativa en la Ciudad de México.2008)**

La concurrencia de la que hablaba el ANMEB y se planteaba como meta hacer crecer el gasto estatal, se refería al gasto de los estados con sistemas de educación básica previos al ANMEB, no a un acto de concurrencia presupuestal, como son los casos de pari passu, que hoy presionan los presupuestos estatales, como es el caso del FONDEN que ya existía en 1992.

Una parte importante de los estados que no contaban con un sistema estatal, con un gasto proporcionalmente menor, esto es eventual y no recurrente, que eran los de menor desarrollo relativo, los de mayor pobreza y los más castigados en la distribución Per cápita de participaciones. Por lo que hablar de concurrencia no hacía mucho sentido, ya que cada quien corría con sus gastos y en el ANMEB se establecía la obligación del Gobierno Federal de cubrir la operación de los servicios administrativos desconcentrados, esto es la operación del sistema, con su crecimiento justificado, vinculado al crecimiento demográfico.

No se podía aplicar por ejemplo en el caso de Oaxaca, porque no tenía subsistema estatal, y en el Acuerdo Nacional no se planteó nunca una concurrencia en los sistemas desconcentrados, sin embargo el incumplimiento federal provocó la transferencia de recursos locales al subsistema federal, como era el caso de Nuevo León, Chihuahua y Baja California.

Los recursos empezaron a ser ministrados a las secretarías de finanzas de los estados hasta 1993, un año antes se dio el proceso de la creación del organismo público “descentralizado” estatal, la definición de temas como el banco corresponsal y la administración de los recursos del SAR.

En el ANMBED se pretendía que los estados que menos gastaban, o no lo hacían, en educación básica tendieran a gastar como los otros, lo cual era imposible si se analizan los ingresos estatales, dependientes de las participaciones y los facultades impositivas con que contaban, por ello en el análisis presupuestal no se puede omitir sin considerar la inequidad existente en el reparto de los recursos de libre disposición, tan es así que en 1991 empieza a funcionar una nueva fórmula para el reparto de las participaciones, propuesta y aprobada por una mayoría abrumadora de las entidades federativas, con el respaldo de la Subsecretaría de Ingresos, que en un proceso gradual redujo el diferencial Per cápita en el reparto de los recursos e introdujo estímulos al esfuerzo recaudatorio local, sin que esto incluyese el regreso de facultades con potencial recaudatorio relevante.

Era una contradicción que por el lado del gasto se pretendiera lo contrario, esto es que estados con limitados recursos propios -participaciones e ingresos propios-, gastasen más, sin tener posibilidades para ello y sin que los recursos transferidos para el ya conocido como subsistema federal, tuvieran el carácter de concurrentes.

Por supuesto había una situación delicada para las entidades que ya gastaban recursos propios en educación, sin embargo no se acordó antes que los sistemas estatales fuesen

absorbidos por el Gobierno Federal, además con las obligaciones transferidas, insuficiencia e incumplimiento de la transferencia de recursos federales, como lo que sucedió en Carrera Magisterial, creció de manera más dinámica el gasto estatal.

## GASTO ESTATAL EN EDUCACION BASICA

### Estructura Nacional de Gasto Educativo: 1993-1997

| año                       | Millones de pesos corrientes |             |             | Porcentaje del PIB 2 |            |            | Distribución porcentual |              |              |
|---------------------------|------------------------------|-------------|-------------|----------------------|------------|------------|-------------------------|--------------|--------------|
|                           | Nacional 1                   | Público     | Privado     | Nacional             | Público    | Privado    | Nacional                | Público      | Privado      |
| 1993                      | 66 256.9                     | 62 408.0    | 3 848.9     | 4.2                  | 5          | 0.3        | 100                     | 94.2         | 5.8          |
| 1994                      | 77 339.2                     | 73 292.4    | 4 046.8     | 4.3                  | 5.2        | 0.3        | 100                     | 94.8         | 5.2          |
| 1995                      | 90 113.2                     | 85 858.4    | 4 254.8     | 4.1                  | 4.7        | 0.2        | 100                     | 95.3         | 4.7          |
| 1996                      | 148 683.3                    | 122 947.1   | 25 736.2    | 4.9                  | 4.9        | 1          | 100                     | 82.7         | 17.3         |
| 1997                      | 188 156.9                    | 155 889.5   | 32 267.3    | 4.9                  | 4.9        | 1          | 100                     | 82.9         | 17.1         |
| <b>Promedio 1993-1997</b> | <b>n.c.</b>                  | <b>n.c.</b> | <b>n.c.</b> | <b>4.4</b>           | <b>4.9</b> | <b>0.5</b> | <b>100</b>              | <b>90.00</b> | <b>10.00</b> |

1992, el año de la firma del ANMEB, el porcentaje de gasto de los estados -no incluyendo al DF que no era, ni es estado, tenía en un extremo el 36.87 por ciento de Nuevo León, el 36.74 de Chihuahua, el 36.37 de Baja California, el 31.36 por ciento de Veracruz, el 30.64 de Coahuila y el 28.63 por ciento del Estado de México, todos estados con un sistema estatal pagado con recursos propios, no por concurrencias en el pago de los servicios desconcentrados.

En el otro extremo, entre los de menor gasto educativo respecto al presupuesto total del Estado, estaban: Hidalgo con 5.4 por ciento, Campeche con 5.1 por ciento, Aguascalientes con 3.39 por ciento, Baja California Sur con 3.12 por ciento, Quintana Roo con 2.14 por ciento, y Oaxaca sólo con 1.54 por ciento.

No tenían sistema estatal y su gasto en educación era poco significativo, porque sus finanzas eran marginales y lastimadas por el porcentaje que se les participaba a todas las entidades, apenas ligeramente superior a una quinta parte de la recaudación federal participable, por lo mismo no tenían sistema estatal.

El DF dada su naturaleza jurídica, no contaba con un sistema propio, pero gastaba en educación, 2.85 por ciento, igual que Oaxaca que no tenía un solo maestro estatal. Respecto a los montos en función del tamaño del estado y de la matrícula del sistema estatal, destacaba el Estado de México con 1,352 millones de pesos frente a un presupuesto estatal de 4 722 millones; Nuevo León con 691 millones, Veracruz con 582 millones, Jalisco 459 millones, Chihuahua 420 millones y Baja California 403.5 millones de pesos de 1992.

Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro:

## EDUCACION BASICA: RESPECTO AL PRESUPUESTO ESTATAL:

1992

| Entidad             | (1)<br>Presupuesto estatal | (2)<br>Monto para educación básica | (1)/(2)<br>Porcentaje |
|---------------------|----------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| México              | 4,722,000,000.00           | 1,352,140,600.00                   | 28.63                 |
| Nuevo León          | 1,875,000,000.00           | 691,326,600.00                     | 36.87                 |
| Veracruz            | 7,855,514,280.00           | 581,891,314.00                     | 31.36                 |
| Jalisco             | 2,186,093,000.00           | 458,795,489.26                     | 20.99                 |
| Chihuahua           | 1,143,039,000.00           | 419,952,437.56                     | 36.74                 |
| Baja California     | 1,109,521,078.83           | 403,490,725.38                     | 36.37                 |
| Distrito Federal    | 12,870,463,200.00          | 366,424,400.00                     | 2.85                  |
| Guanajuato          | 1,286,193,207.00           | 292,376,040.00                     | 22.73                 |
| Chiapas             | 1,364,654,549.00           | 284,452,425.00                     | 20.84                 |
| Coahuila            | 839,977,566.64             | 257,400,005.96                     | 30.64                 |
| Sonora              | 1,333,420,300.00           | 248,932,000.00                     | 18.67                 |
| Sinaloa             | 1,348,117,521.00           | 218,557,314.00                     | 16.21                 |
| Puebla              | 777,000,000.00             | 213,990,212.40                     | 27.54                 |
| Michoacán           | 967,904,000.00             | 131,137,612.00                     | 13.55                 |
| Tabasco             | 1,500,000,000.00           | 120,221,000.00                     | 8.01                  |
| Yucatán             | 504,107,703.00             | 117,810,099.00                     | 23.37                 |
| Durango             | 512,934,000.00             | 109,835,932.00                     | 21.41                 |
| Tamaulipas          | 1,050,000,000.00           | 104,027,084.00                     | 9.91                  |
| Zacatecas           | 393,939,000.00             | 73,238,000.00                      | 18.59                 |
| Guerrero            | 887,382,732.96             | 66,770,300.00                      | 7.52                  |
| Nayarit             | 419,418,700.00             | 60,007,100.00                      | 14.31                 |
| San Luis Potosí     | 519,766,000.00             | 57,755,870.00                      | 11.11                 |
| Tlaxcala            | 307,672,492.00             | 51,929,600.00                      | 16.88                 |
| Querétaro           | 440,000,000.00             | 41,995,734.00                      | 9.54                  |
| Morelos             | 583,000,000.00             | 31,289,000.00                      | 5.37                  |
| Hidalgo             | 520,755,729.00             | 27,804,000.00                      | 5.34                  |
| Colima              | 220,000,000.00             | 25,831,084.25                      | 11.74                 |
| Campeche            | 365,988,260.00             | 18,612,315.00                      | 5.09                  |
| Aguascalientes      | 445,000,000.00             | 15,067,000.00                      | 3.39                  |
| Baja California Sur | 311,422,000.00             | 9,725,000.00                       | 3.12                  |
| Oaxaca              | 584,727,428.00             | 8,946,400.00                       | 1.54                  |
| Quintana Roo        | 335,885,393.27             | 7,184,725.00                       | 2.14                  |

Fuente: Gonzáles Hernández, Ignacio. Los presupuestos Estatales de Gasto para la Educación Básica. INDETEC. 1998.

Respecto a su presupuesto es muy alto el peso del gasto educativo en algunos, como Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Veracruz, Coahuila y México, con porcentajes que en 1992, sin aplicación del ANMEB, cuando van del 37 al 29 por ciento. En el extremo inferior por lo menos 12 estados y el DF gastaban menos del 10 por ciento de su presupuesto total, en educación.

## EDUCACION BASICA: POR % DEL PRESUPUESTO ESTATAL. 1992

| Entidad             | (1)<br>Presupuesto Estatal | (2)<br>Presupuesto destinado a educación | (1)/(2)<br>Porcentaje del gasto |
|---------------------|----------------------------|--|---------------------------------|
| Nuevo León          | 1,875,000,000.00           | 691,326,600.00                           | 36.87                           |
| Chihuahua           | 1,143,039,000.00           | 419,952,437.56                           | 36.74                           |
| Baja California     | 1,109,521,078.83           | 403,490,725.38                           | 36.37                           |
| Veracruz            | 7,855,514,280.00           | 581,891,314.00                           | 31.36                           |
| Coahuila            | 839,977,566.64             | 257,400,005.96                           | 30.64                           |
| México              | 4,722,000,000.00           | 1,352,140,600.00                         | 28.63                           |
| Puebla              | 777,000,000.00             | 213,990,212.40                           | 27.54                           |
| Yucatán             | 504,107,703.00             | 117,810,099.00                           | 23.37                           |
| Guanajuato          | 1,286,193,207.00           | 292,376,040.00                           | 22.73                           |
| Durango             | 512,934,000.00             | 109,835,932.00                           | 21.41                           |
| Jalisco             | 2,186,093,000.00           | 458,795,489.26                           | 20.99                           |
| Chiapas             | 1,364,654,549.00           | 284,452,425.00                           | 20.84                           |
| Sonora              | 1,333,420,300.00           | 248,932,000.00                           | 18.67                           |
| Zacatecas           | 393,939,000.00             | 73,238,000.00                            | 18.59                           |
| Tlaxcala            | 307,672,492.00             | 51,929,600.00                            | 16.88                           |
| Sinaloa             | 1,348,117,521.00           | 218,557,314.00                           | 16.21                           |
| Nayarit             | 419,418,700.00             | 60,007,100.00                            | 14.31                           |
| Michoacán           | 967,904,000.00             | 131,137,612.00                           | 13.55                           |
| Colima              | 220,000,000.00             | 25,831,084.25                            | 11.74                           |
| San Luis Potosí     | 519,766,000.00             | 57,755,870.00                            | 11.11                           |
| Tamaulipas          | 1,050,000,000.00           | 104,027,084.00                           | 9.91                            |
| Querétaro           | 440,000,000.00             | 41,995,734.00                            | 9.54                            |
| Tabasco             | 1,500,000,000.00           | 120,221,000.00                           | 8.01                            |
| Guerrero            | 887,382,732.96             | 66,770,300.00                            | 7.52                            |
| Morelos             | 583,000,000.00             | 31,289,000.00                            | 5.37                            |
| Hidalgo             | 520,755,729.00             | 27,804,000.00                            | 5.34                            |
| Campeche            | 365,988,260.00             | 18,612,315.00                            | 5.09                            |
| Aguascalientes      | 445,000,000.00             | 15,067,000.00                            | 3.39                            |
| Baja California Sur | 311,422,000.00             | 9,725,000.00                             | 3.12                            |
| Distrito Federal    | 12,870,463,200.00          | 366,424,400.00                           | 2.85                            |
| Quintana Roo        | 335,885,393.27             | 7,184,725.00                             | 2.14                            |
| Oaxaca              | 584,727,428.00             | 8,946,400.00                             | 1.54                            |

Fuente: Gonzáles Hernández, Ignacio. Los presupuestos Estatales de Gasto para la Educación Básica. INDETEC. 1998.

A partir de 1993, la dinámica no cambio, el gobierno federal argumentando sus crisis fiscales, particularmente la de 1995, no dio suficiencia al gasto educativo e incumplió compromisos que traslado a las autoridades estatales.

A 1996, no cambió el ranking de gasto por estado, aunque creció cada año, por ello en un recuento que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales ordenó llevarse a cabo su órgano técnico, el INDETEC, el cual presentó un primer Informe sobre el gasto estatal en educación básica.

Hasta 1996, se observa que los estados que menos gastan en educación básica respecto a su presupuesto total, siguen siendo los que hasta antes de la firma del ANMEB así lo hacían y en sentido contrario los que tienen sistema estatal gastan más, entre otros hechos por la doble negociación que se generó al acordar el centro los salarios con la dirigencia del SNTE y los gobernadores las prestaciones económicas con cada una de las secciones sindicales.

Otro punto de quiebra para las finanzas de los estados, fue la homologación de condiciones económicas para el magisterio de los sistemas estatales y el incumplimiento de compromisos por parte de la autoridad federal.

En el periodo 1992 - 1996 se observa una dinámica mayor en el gasto estatal en educación básica siendo casos extremos los de Baja California y Nuevo León, que pasan de destinar entre 36 y 37 por ciento de su presupuesto en 1992, al 46 por ciento en 1996, 10 puntos más en sólo cinco años.

Tabasco pasa del 8 al 26 por ciento, más del doble, además de ser golpeado por el cambio de la fórmula de distribución de participaciones de 1991 que le quitó una parte importante de sus participaciones y ser la entidad que más recursos destina a salud, ya que da servicio incluso a ciudadanos chiapanecos.

Durango el estado con mayores indicadores de pobreza del norte del País, pasa del 21 al 34 por ciento, más del 50 por ciento en cuatro años; Yucatán del 23.4 al 30.1 por ciento.

Guerrero del 7.5 al 11 por ciento; etcétera.

**GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA RESPECTO DEL PRESUPUESTO ESTATAL.****1992-1996**

(porcentajes)

| Entidades           | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nuevo León          | 36.87 | 31.49 | 37.09 | 40.08 | 46.36 |
| Baja California     | 36.37 | 42.55 | 44.01 | 43.94 | 45.86 |
| Chihuahua           | 36.74 | 35.28 | 36.06 | 33.59 | 36.76 |
| Veracruz            | 31.36 | 35.57 | 33.21 | 33.85 | 34.61 |
| Durango             | 21.41 | 27.33 | 25.38 | 32.15 | 34.11 |
| Coahuila            | 30.64 | 46.74 | 31.76 | 28.86 | 33.49 |
| Yucatán             | 23.37 | 32.58 | 31.21 | 36.15 | 30.58 |
| Puebla              | 27.54 | 34.67 | 30.05 | 27.93 | 29.87 |
| México              | 28.63 | 29.42 | 28.93 | 27.71 | 26.56 |
| Jalisco             | 20.99 | 21.72 | 20.60 | 23.96 | 25.70 |
| Sonora              | 18.67 | 16.74 | 21.36 | 24.77 | 24.68 |
| Chiapas             | 20.84 | 24.23 | 26.70 | 25.65 | 23.71 |
| Sinaloa             | 16.21 | 20.53 | 21.60 | 24.60 | 23.39 |
| Guanajuato          | 22.73 | 25.53 | 25.95 | 26.13 | 22.62 |
| Tlaxcala            | 16.88 | 19.00 | 19.40 | 20.08 | 22.27 |
| Tabasco             | 8.01  | 9.80  | 15.27 | 18.04 | 20.06 |
| Zacatecas           | 18.59 | 17.08 | 18.11 | 19.60 | 17.90 |
| Nayarit             | 14.31 | 15.45 | 15.03 | 16.52 | 17.71 |
| Michoacán           | 13.55 | 17.41 | 16.24 | 17.50 | 16.24 |
| Tamaulipas          | 9.91  | 11.61 | 11.69 | 13.08 | 14.39 |
| San Luis Potosí     | 11.11 | 13.93 | 14.51 | 15.04 | 13.75 |
| Guerrero            | 7.52  | 9.27  | 10.81 | 11.23 | 11.06 |
| Colima              | 11.74 | 11.92 | 11.28 | 9.46  | 9.15  |
| Querétaro           | 9.54  | 10.27 | 10.72 | 7.93  | 8.15  |
| Baja California Sur | 3.12  | 3.56  | 9.10  | 8.47  | 8.05  |
| Hidalgo             | 5.34  | 7.82  | 7.83  | 8.17  | 7.35  |
| Aguascalientes      | 3.90  | 4.67  | 4.67  | 5.58  | 6.26  |
| Morelos             | 5.37  | 5.83  | 5.25  | 5.73  | 6.01  |
| Campeche            | 5.09  | 3.79  | 3.73  | 8.43  | 5.65  |
| Quintana Roo        | 2.14  | 4.14  | 3.63  | 6.04  | 5.50  |
| Oaxaca              | 1.54  | 2.90  | 5.43  | 5.57  | 5.08  |
| Distrito Federal    | 2.85  | 2.31  | 2.09  | 1.32  | 1.01  |

Nota: independientemente de que tengan o no sistema estatal de educación.

Fuente: Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales 1992-1996.

Otro comparativo importante para dimensionar el impacto de la federalización sobre las finanzas estatales, que complementa lo referente al crecimiento del gasto estatal en educación básica respecto al presupuesto total que para algunas entidades era ya

delicado en 1992, en 1996 la participación en el financiamiento total de la educación para siete estados -excluimos al DF que no es estado- rebasa el 30 por ciento y para Nuevo León y Baja California se acerca al 50 por ciento de su presupuesto, en un proceso de crecimiento del mismo, como efecto directo de la transferencia federal.

Respecto a las participaciones que representan alrededor del 90 por ciento de los ingresos propios de las entidades federativas, la relación entre las mismas y el gasto educativo en 1996, rebasa la mitad de las mismas para algunos estados, particularmente Nuevo León, Chihuahua, Coahuila con el 57.6 por ciento, 53.7 y 51.8, cerca de ello Baja California con 48.5 por ciento, lo que ante el bajo dinamismo de la recaudación participable, estancada en ese momento tanto por la devaluación del tipo de cambio el primer año del Presidente Zedillo, como por la crisis de 1995, lo que de hecho implicó un rescate financiero y la creación de nuevas potestades tributarias para el nivel subnacional, el impuesto de hospedaje, el de anuncios y derechos de bebidas alcohólicas, además finanzas presionadas por el bajo potencial recaudatorio de sus potestades disponibles y el bajo porcentaje participable, les complicó el tener que disponer de más recursos de las participaciones para el gasto educativo y sus costo adicionales derivados del proceso de 1992.

Es claro que los estados que menos recursos gastaban en ese momento en educación, eran los que no tenían ni antes, ni después, un sistema de educación básica propio.

El asunto no era que Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Campeche o Quinta Roo, destinaran recursos propios al sostenimiento de los servicios administrativos recibidos, ya que en el ANMEB y en la Ley de Coordinación Fiscal, quedaba clara la responsabilidad federal para el financiamiento e lo transferido.

Es más aunque quisieron no podrían hacerlo dado lo limitado de sus recursos de libre disposición. Se trataba de que a nivel central se cumpliera con los compromisos asumidos desde 1992 y posteriormente, no dejan en indefinición a los estados.

**Gasto Educativo 1996 Financiamiento Estatal VS.  
Participaciones Federales**  
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa  | Participaciones Federales | Gasto educativo (recursos propios) | Relación |
|---------------------|---------------------------|------------------------------------|----------|
| Nuevo León          | 3179.9                    | 1830.6                             | 57.6     |
| Chihuahua           | 1981.9                    | 1063.7                             | 53.7     |
| Coahuila            | 1684.0                    | 871.6                              | 51.8     |
| Baja California     | 2000.5                    | 969.8                              | 48.5     |
| México              | 7650.0                    | 2998.2                             | 39.2     |
| Yucatán             | 1092.0                    | 407.7                              | 37.3     |
| Durango             | 1028.6                    | 323.0                              | 31.4     |
| Sonora              | 2208.5                    | 625.9                              | 28.3     |
| Sinaloa             | 1800.1                    | 488.4                              | 27.1     |
| Veracruz            | 4565.1                    | 1222.4                             | 26.8     |
| Puebla              | 2726.2                    | 718.6                              | 26.4     |
| Jalisco             | 4381.8                    | 1126.2                             | 25.7     |
| Guanajuato          | 2687.3                    | 645.3                              | 24.0     |
| Chiapas             | 2825.0                    | 676.5                              | 23.9     |
| Tlaxcala            | 724.6                     | 139.1                              | 19.2     |
| Nayarit             | 763.9                     | 124.0                              | 16.2     |
| Zacatecas           | 961.4                     | 150.8                              | 15.7     |
| Tamaulipas          | 2111.7                    | 322.0                              | 15.2     |
| Michoacán           | 2174.4                    | 326.8                              | 15.0     |
| Tabasco             | 3140.2                    | 431.3                              | 13.7     |
| San Luis Potosí     | 1354.2                    | 164.9                              | 12.2     |
| Guerrero            | 1704.5                    | 187.5                              | 11.0     |
| Baja California Sur | 445.7                     | 45.6                               | 10.2     |
| Querétaro           | 1073.1                    | 109.7                              | 10.2     |
| Colima              | 527.7                     | 47.3                               | 9.0      |
| Aguascalientes      | 787.3                     | 53.8                               | 6.8      |
| Hidalgo             | 1304.7                    | 78.1                               | 6.0      |
| Quintana Roo        | 635.0                     | 38.0                               | 6.0      |
| Campeche            | 824.7                     | 48.4                               | 5.9      |
| Morelos             | 1089.2                    | 59.3                               | 5.4      |
| Oaxaca              | 1965.7                    | 73.2                               | 3.7      |
| Distrito Federal    | 10684.4                   | 304.1                              | 2.8      |
| Total               | 72083.3                   | 16671.8                            | 23.1     |

Fuente: Los presupuestos Estatales de Gasto para la Educación Básica, INDETEC; Participaciones Federales, UCEF, SHCP.

Se incluye en los cuadros al Distrito Federal, donde no se realizó la desconcentración de los servicios administrativos, que se quedaron en la SEP, siendo responsabilidad de la

subsecretaría de educación básica. Dado que en 1992, era una dependencia federal, favorecida hasta entonces con “apoyos financieros” que compensaban cualquier faltante de recursos.

En el caso el Distrito Federal no se realizó la desconcentración de los servicios administrativos, que están a cargo de la SEP, siendo responsabilidad de la subsecretaría de educación básica. Una conclusión fundamental es que la federalización incrementó el gasto en educación básica de las entidades federativas, particularmente las que tenían ya un sistema estatal pagado con recursos propios, el impacto de la homologación de las condiciones salariales y de prestaciones económicas derivadas de la doble negociación, de una negociación salarial centralizada y del incumplimiento de compromisos contraídos por la SEP, pero no autorizados en Hacienda. Adicionalmente los recursos transferidos de 1993 a 1998, se distribuyeron sin fórmula, fundamentalmente en base a criterios inerciales y discrecionales, sin regularización presupuestal, lo que provocó distorsiones e inequidad.

### **LAS APORTACIONES CONDICIONADAS DEL RAMO 33**

#### **Gasto Nacional en Educación como porcentaje del PIB, 1998-2006**

#### **(Estructura Porcentual)**

| Conceptos                   | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Promedio |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| <b>Total</b>                | 6.4  | 6.3  | 6.4  | 6.8  | 7.0  | 7.2  | 6.9  | 7.1  | 6.8  | 6.8      |
| <b>Público</b>              | 5.0  | 5.0  | 5.0  | 5.4  | 5.5  | 5.6  | 5.4  | 5.5  | 5.2  | 5.3      |
| Federal 1/                  | 4.1  | 4.1  | 4.1  | 4.3  | 4.4  | 4.5  | 4.2  | 4.3  | 4.1  | 4.2      |
| Estatad 2/                  | 0.9  | 0.9  | 0.9  | 1.0  | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.0      |
| Municipal e/                | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0      |
| <b>Privado<sup>3/</sup></b> | 1.4  | 1.4  | 1.4  | 1.4  | 1.5  | 1.6  | 1.5  | 1.6  | 1.6  | 1.5      |

1/ Incluye los recursos del Ramo 11 de Educación Pública, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

2/ Esta información es proporcionada por los Gobiernos de los Estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas de personal, cuyo pago viene de financiamiento propio de los Estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa. Para 2000, las cifras fueron modificadas por los mismos gobiernos de los Estados.

3/ La cifra de gasto privado del año 2002 fue ajustada de acuerdo a una revisión de los recursos que las familias destinan a la educación, modificando por ende el gasto.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación pública, Sexto Informe de Labores 2012, Tercer informe de Labores 2014-2015.

## Gasto Nacional en Educación, 1998-2006 (Estructura Porcentual)

| Conceptos                   | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | Promedio |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| <b>Total</b>                | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0    |
| <b>Público</b>              | 77.9  | 78.3  | 78.3  | 78.8  | 78.4  | 78.1  | 77.8  | 77.4  | 76.6  | 78.0     |
| Federal 1/                  | 82.0  | 82.1  | 81.0  | 80.6  | 80.1  | 79.6  | 79.0  | 79.2  | 78.2  | 80.2     |
| Estatad 2/                  | 17.8  | 17.7  | 18.9  | 19.2  | 19.7  | 20.2  | 20.8  | 20.6  | 21.6  | 19.6     |
| Municipal e/                | 0.2   | 0.2   | 0.2   | 0.2   | 0.2   | 0.2   | 0.2   | 0.2   | 0.2   | 0.2      |
| <b>Privado<sup>3/</sup></b> | 22.1  | 21.7  | 21.7  | 21.2  | 21.6  | 21.9  | 22.2  | 22.6  | 23.4  | 22.0     |

1/ Incluye los recursos del Ramo 11 de Educación Pública, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y los fondos para educación del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

2/ Esta información es proporcionada por los Gobiernos de los Estados y se complementa con datos de la SEP, con las plantillas de personal, cuyo pago viene de financiamiento propio de los Estados. Incluye estimaciones del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa. Para 2000, las cifras fueron modificadas por los mismos gobiernos de los Estados.

3/ La cifra de gasto privado del año 2002 fue ajustada de acuerdo a una revisión de los recursos que las familias destinan a la educación, modificando por ende el gasto.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación pública, Sexto Informe de Labores 2012, Tercer informe de Labores 2014-2015.

En 1997 el Ejecutivo Federal mandó a la Cámara de Diputados Iniciativa para crear del Ramo 33, integrando en el mismo recursos ya existentes en el Presupuesto, a través de tres fondos de Aportaciones, el FAEB, el FASSA y el FAIS, que no agregaban recursos nuevos, los primeros eran recursos para educación y salud, ya desconcentrados a las entidades federativas y el tercero para combatir la pobreza a través de la construcción de infraestructura social básica, se trataba de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad, que en 1996 cambio su denominación a Solidaridad y Desarrollo Regional, el cual hasta 1997 se subdividía en dos fondos, el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el de Desarrollo Regional y Empleo, que a diferencia de Solidaridad, ya se distribuían a través de fórmulas basadas en indicadores de pobreza y que 1997 se ajustó dicha fórmula.

En la Cámara de Diputados en los trabajos de revisión se agregaron otros dos fondos que aparecen en el Dictamen que crea el Ramo 33, el FAM y el FORTAMUN DF, que si requirieron recursos adicionales. El FAIS surge con dos vertientes, una estatal y otra municipal.

Con la aprobación para su creación se institucionalizó su transferencia, y se pretendía ordenar y mejorar la eficiencia del gasto. En 1999 se agregan el FAETA y el FASP, y a partir de 2008 el FAFEF, que existió desde 1999 como Ramo 39.

## **CAPITULO V DE LA LCF. 1998.**

El 29 de diciembre de 1997 también se publica en el DO de la Federación, una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, para que a partir de 1998, se incorpore un nuevo capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, con los Fondos que forman parte del Ramo 33 del PEF.

Así el Capítulo V, queda hasta 2014 de la siguiente manera:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en dos vertientes:
  - a. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).
  - b. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).
5. Fondo de Aportaciones Múltiples, con cuatro fondos a su vez:
  - a. Asistencia Social: Desayunos escolares y otras acciones de asistencia social.
  - b. Infraestructura Educativa para educación básica;

- 
- c. Infraestructura Educativa para Educación Superior.
  - d. Infraestructura Educativa para Educación Media Superior, a partir de 2010.
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
  7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
  8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), hasta 2007 en el Ramo 39 como PAFEF.

**Resumiendo:**

- El FAIS heredero del Ramo 26, Solidaridad, se subdividió en dos Fondos: para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Desde 1999 el FAM se subdivide en tres fondos: para la Asistencia Social (DIF), para la Infraestructura Educativa Básica y para la Infraestructura Educativa Superior. A partir de 2010 uno más para la Infraestructura Educativa Media Superior.
- En 2007, el Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) que desde el año 2000 se canalizaba por el Ramo 39, se incorporó al Ramo 33 y al Capítulo V de la LCF, como octavo Fondo de Aportaciones, con un porcentaje fijo referenciado con la RFP.
- Tres de los ocho fondos están referenciados a la Recaudación Federal Participable, subrayo sólo referenciados: el FAIS, el FORTAMUN, el FAFEF y una de las vertientes del FAM.

- Sujetos a Convenio, los del FAM para infraestructura y los del FASP.
- FAEB, FAM y FAETA corresponden a gasto educativo.
- En enero de 2015, desaparece el FAEB y se le sustituye con el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE).

Además de las razones técnicas para integrarlos, existieron razones políticas para agruparlos, aunque desde un principio fue claro que se trataba de recursos de naturaleza distinta al objeto de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que siempre se ha considerado inapropiada su ubicación en esta Ley, incluso se llegó a decir que era “un pegote”, lo que motivo hablar de una Ley de Ingreso Gasto en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de la Ley de Coordinación Hacendaria en las conclusiones de la 1ª. Convención Nacional Hacendaria de 2004 y de una Ley del Gasto Federalizado para quitar ese chipote en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual siempre ha tenido desde su origen en 1980, el Pacto Fiscal, esto es el arreglo para la distribución de los ingresos públicos entre los tres órdenes de Gobierno, mediante una serie de fondos de participaciones, cuyas fórmulas de distribución se establecen en la Ley, definir la integración de la recaudación federal participable, así como la colaboración administrativa en materia fiscal federal, previa firma de un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Conformar los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en un proceso dinámico a través de alrededor de 18 grupos de trabajo, incluyendo temas como educación y salud.

En resumen las aportaciones son recursos federales condicionados, corresponden al ámbito presupuestal federal, los fondos no están articulados con el comportamiento de la recaudación federal participable, sólo hay tres fondos referenciados a la misma, el FAIS, FORTAMUN y FAFEF, referenciados sólo para la presupuestación inicial, pero no corren la suerte de la recaudación como las participaciones en impuestos federales. Las aportaciones son recursos federales condicionados, que nunca pierden su naturaleza de recursos federales, incluso lo señaló en su momento la autoridad fiscal federal,

reconociendo que se trataba de subsidios y no había donde agregarlos. Fue una cuestión de tiempo y oportunidad como sucedió seis años antes con el proyecto para federalizar la educación básica en 1992. Ismael Gómez Gordillo, Procurador Fiscal de la Federación cuando se crea el Capítulo V de la LCF, mencionó en un evento organizado conjuntamente entre el ITAM y el Colegio Nacional de Economistas en 1999 que:

“Se trata de recursos de la Federación que se constituyen en beneficio de las entidades federativas, incluyendo el DF y, en su caso, los municipios;...

“No representan conceptualmente ingresos adicionales para las entidades federativas (los tres fondos originalmente propuestos, FAEB, FASSA y FAIS), pues ya los recibían por la vía presupuestaria tradicional del PEF y sólo faltaba que fueran institucionalizados por ley;...

“Es de reconocer que los fondos de aportaciones federales incorporados a la LCF en el nuevo Capítulo V, no obedecen ni a la naturaleza, ni al sistema que a propia Ley originalmente regulaba;

“la inserción de ese nuevo capítulo 25 se propone en el ámbito presupuestario federal y no en el tributario, reiterando también que los recursos que constituyen dichos fondos (los de aportaciones) son independientes del concepto de recaudación federal participable, y que pretenden institucionalizar el apoyo que la Federación ofrece como complemento a los recursos de origen fiscal para las entidades federativas y el DF”.

Esto último lo señala la LCF en su artículo 25, en el sentido de que los fondos de aportaciones se establecen con independencia de lo establecido respecto de la participación de los mismos en la recaudación federal participable”. **(Gómez Gordillo, Ismael en “Federalismo Fiscal, desde Estados y Municipios”. CNE. México, 1999).**

Desde un principio hubo confusión respecto a ambos conceptos, incluso en estudios del CIDE y de la OCDE, se confundían la naturaleza de los conceptos de participaciones y aportaciones. Las primeras son ingresos propios, recursos de libre disposición, fiscalizados por los congresos locales y son la contraparte por la suspensión de impuestos

concurrentes para evitar la doble tributación, mientras que las segundas son recursos federales.



Hay una delimitación de competencias respecto a los Fondos de Aportaciones, desde luego son recursos administrados presupuestalmente por la SHCP, y a cada una de las dependencias federales les corresponden, en el ámbito de su competencia, las funciones relativas a los Fondos.

En el caso del gasto educativo a través del FAEB, FAM y FAETA, es la Secretaría de Educación Pública.

A la Secretaría de la Función Pública le corresponde vigilar que las dependencias federales cumplan con lo que les mandata la LCF hasta antes de su entrega a las entidades federativas, incluida la aplicación de las fórmulas de distribución. La revisión del ejercicio de los Fondos por parte de entidades federativas y municipios corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y a las auditorías superiores de los estados, a través del concepto de auditorías solicitadas o complementarias, hoy auditorías coordinadas.

Al mandatarse en la LCF, que para fines de cuenta pública las entidades federativas los registrasen como recursos propios, que no lo eran, ni lo son, ya que se trata de recursos federales puestos a disposición de las entidades federativas, lo demuestra que son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación y la normatividad es diseñada en el gobierno federal, lo cual provocó confusión y abusos, incluso una controversia por parte de Oaxaca cuyo Congreso local no permitió trabajar a los auditores de la ASF en el caso de una auditoría del sector salud, alegando que los recursos eran estatales.

De los ocho fondos de aportaciones, con y sin los recursos del Ramo 25 al FAEB, las transferencias para educación son los más importantes en términos presupuestales, destacando el FAEB -hasta 2014- con el 51.8 por ciento, más el 3.1 por ciento del FAM y el 1 por ciento del FAETA en 2013; los fondos de educación significan tres quintas partes del Ramo 33. El FASSA el 12.2 por ciento, el FAFEF 5.3 por ciento, FASP el 1.4 por ciento

y FISE 1.1 por ciento. Los fondos municipales: FORTAMUN DF con 9.7 por ciento y el FISM 8.3 por ciento, suman 18 por ciento.



El gasto federalizado condicionado, además de las aportaciones, incluye los subsidios y los convenios. Las transferencias condicionadas se subdividen en:

- Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, constituyen dos terceras partes de las transferencias condicionadas, 56 por ciento, más el 3.6 por ciento del Ramo 25 que financia los servicios educativos en el DF, administrados directamente por la SEP;
- Los subsidios con el 16 por ciento, principalmente el Seguro Popular, con el 47 por ciento del sub total y el otro 53 por ciento corresponde a los recursos del Ramo 23, dentro de los que destacan los Programas Regionales con el 23.6 por ciento y los Fondos Metropolitanos con el 5.7 por ciento;
- Los Convenios entre entidades de la administración pública federal y las entidades federativas, con el 24.2 por ciento de las transferencias condicionadas, principalmente los Convenios de Descentralización el 23.5 por ciento y los de Reasignación, el 0.7 por ciento, estos últimos establecidos en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, destacando los de la SEP con el 55 por ciento del total, SAGARPA con 25 por ciento y SEMARNAT con 9.4 por ciento.

## GASTO FEDERAL CONDICIONADO (Millones de pesos)

| Total  | 941,681.9        | 100.0       |
|--|------------------|-------------|
| <b>Aportaciones Federales</b>                  | <b>561,603.6</b> | <b>59.6</b> |
| Ramo General 33                                | 527,157.9        | 56.0        |
| Ramo General 25                                | 34,445.7         | 3.6         |
| <b>Convenios</b>                               | <b>227,704.0</b> | <b>24.2</b> |
| De Descentralización                           | 221,221.0        | 23.5        |
| De Reasignación                                | 6,483.0          | 0.7         |
| <b>Subsidios</b>                               | <b>152,374.3</b> | <b>16.2</b> |
| Sistema de Protección Social en Salud (Seguro) |                  |             |
| Ramo General 23                                | 81,392.0         | 8.7         |

**FUENTE:** Información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013.

La importancia del gasto federalizado condicionado, la observamos con datos de la Cuenta Pública 2013, cuando representó el 35 por ciento del gasto neto total del sector público presupuestario.

De ese dato, las participaciones provenientes de la recaudación federal participable representan el 36 por ciento, y las transferencias condicionadas ya significan 64 por ciento, asimismo significan el 28 por ciento del gasto federal programable. Así desde 1998 el FAEB forma parte de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con algunos cambios sustantivos, El FAEB es por supuesto la más importante de las transferencias condicionadas, con su inclusión en la LCF se incluyen criterios para su distribución, sin constituir de hecho una fórmula, pero por supuesto más con mayor certidumbre que la discrecionalidad de 1992 a 1997. Los criterios establecidos en el artículo 27 de la LCF, para distribuir los recursos del FAEB, de 1998 a 2007, fueron:

1. El Registro Común de Escuelas y Plantillas de Personal autorizado por la SEP;

2. El importe de las provisiones derivadas del ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones presupuestarias del FAEB, los incrementos salariales la actualización de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas. En suma el incremento de los gastos de operación.

El incumplimiento de los compromisos establecidos en el ANMEB y en la Ley de Coordinación Fiscal, respecto a darle suficiencia al gasto educativo, incluidos todos los conceptos de operación de los servicios administrativos, generaron grandes déficit en las entidades federativas, excepto el Distrito Federal, afectando principalmente a las entidades que más recursos de su presupuesto destinaban al mantenimiento de los subsistemas estatales, entre otros conceptos por un manejo discrecional del reconocimiento de plantillas, el trato preferencial a algunos estados, como él fue el caso de los recursos de alta carga educativa que se pagaban a siete entidades que efectivamente usaban una parte sustantivo de sus recursos propios a ese fin, aunque aún ahí hubo inequidad, ya que otros que pagaban una tercera parte del costo del gasto total en su estado, como eran los casos de Tabasco y Durango particularmente. En ese periodo muchos estados plantearon.

Por tal motivo en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se creó un Grupo de Trabajo para analizar el gasto en educación básica en 2003 y se elaboró de 2003 a 2007, el Diagnóstico Integral de las Finanzas Estatales, ya se observaba la vigencia de dos inequidades, derivadas del incumplimiento del ANMEB y del artículo 27 de la LCF: por un lado la que sufrían las entidades con subsistema propio de educación básica, que por una negociación salarial centralizada, sin participación de las autoridades estatales, se hacía extensiva a los docentes pagados con recursos propios, debido a la homologación pactada desde los convenios que se firmaron en 1993.

Por el otro lado, el incumplimiento del gobierno federal, fue incrementado el déficit presupuestal para todos los estados, incluso algunos como Nuevo León, que habían pagado con sus propios recursos, incumplimientos del Gobierno Federal, que nunca le

han sido reconocidos, incluso se hizo un planteamiento en 2007, que no prosperó. Así se observa por un lado el incremento de la participación del gasto educativo en los presupuestos estatales de algunos estados. En el caso de los llamados maestros federalizados, a todos los estados, les impactó el no reconocimiento de los compromisos derivados de la doble negociación, a los que se les fueron dando largas, resolviéndose con anticipos de calendario, para el pago de los terceros institucionales y no institucionales, así como para el pago de prestaciones adicionales a las secciones sindicales, un ejemplo es el de los días adicionales de aguinaldo y de prima vacacional, para lo cual se les anticipaban recursos del siguiente ejercicio presupuestal y de 2003 a 2006, revisando los compromisos no honrados por parte del Gobierno Federal con algunos estados, así como con la introducción de los convenios para regularizar el pago del ISR, con lo que se pagaba virtualmente, lo que de hecho también significaba un ahorro para el Gobierno Federal, ya que el pago de este impuesto forma parte integrada del salario.

Nunca se ha querido pagar el impuesto sobre nóminas de los estados, incluso se llegó a presentar una controversia constitucional por parte de la SEP en contra de Michoacán, para no pagarlo. En base a la experiencia de comunicación con las entidades federativas, durante mi gestión al frente de la Unidad de Coordinación con Entidades federativas de la Secretaría de Hacienda y el inicio de los diagnósticos integrales de las finanzas públicas, es posible reconocer lo siguiente: del año 2000 a 2006, ucpn dos años previos de la inclusión del FAEB en la LCF y un año antes de la preparación de las reformas de 2007, se observó una dinámica mayor en el crecimiento del gasto estatal en educación básica respecto al gasto transferido. Como puede apreciarse de 2000 a 2006 la variación porcentual real del gasto estatal fue de 24 por ciento, mientras que el federal sólo de 16 por ciento, siendo las entidades con mayor dinamismo: Tamaulipas con 379 por ciento de incremento del gasto estatal, Aguascalientes 276 por ciento, y Querétaro 102 por ciento.

### **Gasto Público en Educación Básica 2000 vs 2006 Variación Porcentual**

(Millones de pesos de 2006)

| Entidades Federativas | 2000              |                  | 2006              |                  | Variación   |             |
|-----------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------|-------------|
|                       | Federal           | Estatal          | Federal           | Estatal          | Porcentual  | Real        |
| <b>Nacional</b>       | <b>189,195.30</b> | <b>50,135.47</b> | <b>219,851.84</b> | <b>62,046.65</b> | <b>16.2</b> | <b>23.8</b> |
| Oaxaca                | 8,767.9           | 0.0              | 10,796.8          | 0.0              | 23.1        | 0.0         |
| Quintana Roo          | 2,222.0           | 83.8             | 2,712.2           | 145.3            | 22.1        | 73.4        |
| Hidalgo               | 5,505.2           | 97.0             | 6,685.9           | 0.0              | 21.4        | -100.0      |
| Baja California       | 5,178.5           | 2,647.7          | 6,280.2           | 4,142.4          | 21.3        | 56.5        |
| México                | 16,345.4          | 10,506.9         | 19,725.3          | 14,066.4         | 20.7        | 33.9        |
| Coahuila              | 5,054.8           | 1,155.4          | 6,092.6           | 0.0              | 20.5        | -100.0      |
| Querétaro             | 2,762.0           | 153.5            | 3,327.6           | 310.4            | 20.5        | 102.2       |
| Puebla                | 7,463.9           | 2,734.1          | 8,963.3           | 3,117.4          | 20.1        | 14.0        |
| Campeche              | 2,207.2           | 135.8            | 2,646.7           | 130.8            | 19.9        | -3.7        |
| San Luis Potosí       | 5,375.0           | 448.1            | 6,398.0           | 431.9            | 19.0        | -3.6        |
| Tamaulipas            | 6,191.5           | 387.5            | 7,363.0           | 1,854.8          | 18.9        | 378.7       |
| Colima                | 1,574.0           | 143.3            | 1,861.1           | 148.3            | 18.2        | 3.5         |
| Zacatecas             | 3,581.4           | 779.6            | 4,226.4           | 579.4            | 18.0        | -25.7       |
| Guerrero              | 8,474.4           | 962.7            | 9,934.5           | 1,185.0          | 17.2        | 23.1        |
| Jalisco               | 8,903.9           | 3,830.9          | 10,379.8          | 4,539.3          | 16.6        | 18.5        |
| Chihuahua             | 5,202.8           | 2,948.9          | 6,062.0           | 3,759.4          | 16.5        | 27.5        |
| Guanajuato            | 6,674.4           | 2,363.8          | 7,760.7           | 3,548.9          | 16.3        | 50.1        |
| Distrito Federal      | 18,212.5          | 724.5            | 21,129.6          | 344.3            | 16.0        | -52.5       |
| Nuevo León            | 5,704.0           | 3,243.8          | 6,583.7           | 3,731.1          | 15.4        | 15.0        |
| Tlaxcala              | 2,296.9           | 488.9            | 2,618.3           | 580.8            | 14.0        | 18.8        |
| Tabasco               | 4,006.0           | 1,458.5          | 4,556.4           | 2,204.8          | 13.7        | 51.2        |
| Yucatán               | 3,260.2           | 1,126.9          | 3,705.5           | 1,350.9          | 13.7        | 19.9        |
| Durango               | 3,881.3           | 1,399.8          | 4,409.5           | 1,559.2          | 13.6        | 11.4        |
| Aguascalientes        | 2,207.9           | 100.9            | 2,487.8           | 379.2            | 12.7        | 275.7       |
| Morelos               | 3,216.8           | 368.2            | 3,602.8           | 341.3            | 12.0        | -7.3        |
| Chiapas               | 9,310.9           | 2,578.1          | 10,405.6          | 3,122.9          | 11.8        | 21.1        |
| Baja California Sur   | 1,698.0           | 29.7             | 1,887.0           | 30.1             | 11.1        | 1.3         |
| Nayarit               | 2,721.0           | 321.3            | 3,015.7           | 329.5            | 10.8        | 2.6         |
| Michoacán             | 8,412.4           | 1,838.8          | 9,301.7           | 2,297.0          | 10.6        | 24.9        |
| Sinaloa               | 4,760.6           | 1,924.7          | 5,213.7           | 2,158.9          | 9.5         | 12.2        |
| Veracruz              | 13,534.2          | 3,248.7          | 14,816.7          | 3,272.9          | 9.5         | 0.7         |
| Sonora                | 4,488.4           | 1,903.8          | 4,901.5           | 2,384.1          | 9.2         | 25.2        |

En 2006, en el EDOMEX se gastaba el 11.1 por ciento del gasto público en educación básica, Veracruz 6-9 por ciento, Jalisco 5.3 por ciento y Oaxaca 3.8 por ciento. En cuanto a la estrictita del gasto por fuente de financiamiento, son recursos federales el 77.9 por ciento y estatales el 22.1 por ciento, pero a nivel estatal e Estado de México paga con recursos propios el 541.2 por ciento, frente al 58.8 por ciento federal, Baja California 38

por ciento, Chihuahua y Nuevo León 37 por ciento, alrededor de 30 por ciento están Jalisco, Sonora y Sinaloa.

### Gasto Público en Educación Básica, 2000-2006 Participación y Estructura Porcentual (Millones de pesos de 2006)

| Entidades Federativas | 2000             | 2001             | 2002             | 2003             | 2004             | 2005             | 2006             | Participación Promedio | Estructura Porcentual |             |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|-----------------------|-------------|
|                       |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                        | Federal               | Estatal     |
| <b>Nacional</b>       | <b>239,330.8</b> | <b>256,018.3</b> | <b>258,978.5</b> | <b>269,620.2</b> | <b>260,673.7</b> | <b>278,662.5</b> | <b>281,898.5</b> | <b>100.0</b>           | <b>77.9</b>           | <b>22.1</b> |
| México                | 26,852.2         | 25,719.1         | 25,229.9         | 30,983.6         | 31,021.3         | 31,698.9         | 33,791.8         | 11.1                   | 58.8                  | 41.2        |
| Distrito Federal      | 18,936.9         | 21,266.1         | 20,984.9         | 21,718.0         | 19,299.0         | 20,493.3         | 21,473.9         | 7.8                    | 97.1                  | 2.9         |
| Veracruz              | 16,782.8         | 18,564.0         | 18,272.6         | 18,305.0         | 18,081.4         | 18,590.9         | 18,089.6         | 6.9                    | 79.4                  | 20.6        |
| Jalisco               | 12,734.8         | 13,452.1         | 13,754.4         | 14,231.0         | 14,027.5         | 15,393.5         | 14,919.1         | 5.3                    | 68.7                  | 31.3        |
| Chiapas               | 11,889.0         | 11,746.2         | 12,969.3         | 12,674.6         | 12,414.6         | 12,668.4         | 13,528.5         | 4.8                    | 78.8                  | 21.2        |
| Michoacán             | 10,251.2         | 11,211.6         | 11,410.2         | 12,162.2         | 11,801.4         | 12,741.3         | 11,598.7         | 4.4                    | 77.9                  | 22.1        |
| Puebla                | 10,198.0         | 10,984.0         | 10,575.4         | 11,040.5         | 10,604.6         | 11,252.5         | 12,080.7         | 4.2                    | 75.8                  | 24.2        |
| Guerrero              | 9,437.1          | 9,892.2          | 10,157.0         | 10,649.7         | 10,492.3         | 10,979.4         | 11,119.5         | 3.9                    | 90.2                  | 9.8         |
| Guanajuato            | 9,038.2          | 9,587.3          | 9,684.0          | 9,841.3          | 9,838.6          | 11,101.7         | 11,309.6         | 3.8                    | 72.1                  | 27.9        |
| Oaxaca                | 8,767.9          | 9,785.9          | 9,973.2          | 10,155.9         | 9,882.7          | 10,530.7         | 10,796.8         | 3.8                    | 100.0                 | 0.0         |
| Nuevo León            | 8,947.8          | 9,564.2          | 9,939.6          | 9,553.1          | 9,582.3          | 10,242.9         | 10,314.7         | 3.7                    | 63.2                  | 36.8        |
| Baja California       | 7,826.1          | 8,740.5          | 9,076.5          | 8,947.1          | 8,915.6          | 10,463.7         | 10,422.6         | 3.5                    | 61.8                  | 38.2        |
| Chihuahua             | 8,151.7          | 8,650.0          | 8,852.8          | 9,164.4          | 9,215.4          | 9,389.3          | 9,821.4          | 3.4                    | 63.0                  | 37.0        |
| Tamaulipas            | 6,578.9          | 7,937.2          | 8,114.9          | 8,735.9          | 8,089.6          | 9,008.6          | 9,217.8          | 3.1                    | 82.3                  | 17.7        |
| Sinaloa               | 6,685.3          | 7,291.7          | 7,155.2          | 7,256.6          | 7,034.0          | 7,212.9          | 7,372.6          | 2.7                    | 70.6                  | 29.4        |
| Coahuila              | 6,210.2          | 7,511.8          | 7,494.5          | 7,357.8          | 5,356.1          | 8,226.3          | 6,092.6          | 2.6                    | 81.2                  | 18.8        |
| Sonora                | 6,392.2          | 6,952.8          | 7,013.8          | 6,834.7          | 6,547.2          | 6,902.7          | 7,285.6          | 2.6                    | 69.1                  | 30.9        |
| San Luis Potosí       | 5,823.1          | 6,221.0          | 6,263.0          | 6,546.3          | 6,260.2          | 6,644.7          | 6,829.9          | 2.4                    | 92.8                  | 7.2         |
| Hidalgo               | 5,602.1          | 5,944.9          | 6,298.3          | 6,393.3          | 6,057.8          | 6,811.8          | 6,685.9          | 2.4                    | 97.9                  | 2.1         |
| Tabasco               | 5,464.5          | 5,448.8          | 6,077.8          | 6,431.1          | 6,542.3          | 6,637.7          | 6,761.2          | 2.4                    | 69.3                  | 30.7        |
| Durango               | 5,281.1          | 5,600.9          | 5,626.8          | 5,706.6          | 5,546.4          | 5,637.6          | 5,968.7          | 2.1                    | 73.5                  | 26.5        |
| Yucatán               | 4,387.1          | 4,751.8          | 4,805.1          | 4,923.0          | 4,861.8          | 5,224.9          | 5,056.4          | 1.8                    | 72.2                  | 27.8        |
| Zacatecas             | 4,361.0          | 4,583.8          | 4,792.0          | 4,937.5          | 4,899.5          | 4,940.7          | 4,805.8          | 1.8                    | 83.7                  | 16.3        |
| Morelos               | 3,585.1          | 3,871.2          | 3,496.3          | 4,006.5          | 3,829.7          | 3,864.3          | 3,944.1          | 1.4                    | 91.2                  | 8.8         |
| Nayarit               | 3,042.4          | 3,223.9          | 3,299.1          | 3,328.0          | 3,394.4          | 3,238.3          | 3,345.2          | 1.2                    | 89.0                  | 11.0        |
| Querétaro             | 2,915.5          | 3,153.7          | 3,169.8          | 3,346.1          | 3,041.2          | 3,527.2          | 3,638.1          | 1.2                    | 94.0                  | 6.0         |
| Tlaxcala              | 2,785.8          | 3,007.0          | 3,087.9          | 2,838.4          | 2,755.6          | 3,119.2          | 3,199.1          | 1.1                    | 83.2                  | 16.8        |
| Quintana Roo          | 2,305.9          | 2,557.6          | 2,642.2          | 2,731.7          | 2,616.5          | 2,839.2          | 2,857.5          | 1.0                    | 96.2                  | 3.8         |
| Aguascalientes        | 2,308.8          | 2,551.2          | 2,571.0          | 2,579.4          | 2,622.8          | 2,727.4          | 2,867.0          | 1.0                    | 90.3                  | 9.7         |
| Campeche              | 2,343.0          | 2,536.8          | 2,486.6          | 2,469.1          | 2,425.5          | 2,762.5          | 2,777.5          | 1.0                    | 95.1                  | 4.9         |
| Colima                | 1,717.3          | 1,828.7          | 1,849.8          | 1,932.8          | 1,828.9          | 1,961.8          | 2,009.3          | 0.7                    | 91.9                  | 8.1         |
| Baja California Sur   | 1,727.7          | 1,880.2          | 1,854.3          | 1,838.9          | 1,787.6          | 1,828.2          | 1,917.1          | 0.7                    | 98.3                  | 1.7         |

Repitiendo e ejercicio anterior, el promedio del gasto con recursos propios o estatales era en 2006, del 21 por ciento de las participaciones, destacando Baja California con 44.2 por ciento, Chihuahua 39.9 por ciento, Durango 39.7 por ciento y el Estado de México 37 por ciento. Alrededor de 30 por ciento, Sinaloa, Yucatán y Michoacán. Once con menos del 10

por ciento, algunos de estos porque registran ciertos desembolsos, como gasto educativo, nunca como “aportación”, es el caso del DF y de Oaxaca como ejemplo.

### Financiamiento Estatal vs. Participaciones (Millones de pesos de 2006)

| Entidades Federativas | Participaciones Federales (1) | Gasto con Recursos Propios (2) | Relación % (3)=(2)/(1) |
|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| <b>Nacional</b>       | <b>1,958,996.03</b>           | <b>404,873.90</b>              | <b>20.7</b>            |
| Baja California       | 55,410.1                      | 24,484.7                       | 44.2                   |
| Chihuahua             | 58,554.4                      | 23,389.9                       | 39.9                   |
| Durango               | 26,542.4                      | 10,446.7                       | 39.4                   |
| México                | 226,143.6                     | 83,660.0                       | 37.0                   |
| Sinaloa               | 47,891.4                      | 14,717.8                       | 30.7                   |
| Michoacán             | 58,267.8                      | 17,713.1                       | 30.4                   |
| Yucatán               | 31,413.6                      | 9,413.7                        | 30.0                   |
| Nuevo León            | 90,709.3                      | 25,068.4                       | 27.6                   |
| Guanajuato            | 73,507.8                      | 19,399.8                       | 26.4                   |
| Jalisco               | 120,975.7                     | 30,705.2                       | 25.4                   |
| Sonora                | 60,370.9                      | 14,778.5                       | 24.5                   |
| Chiapas               | 76,524.0                      | 18,528.3                       | 24.2                   |
| Puebla                | 77,543.7                      | 18,578.2                       | 24.0                   |
| Veracruz              | 114,851.0                     | 26,206.3                       | 22.8                   |
| Zacatecas             | 25,375.6                      | 5,479.0                        | 21.6                   |
| Coahuila              | 47,372.5                      | 9,414.6                        | 19.9                   |
| Tlaxcala              | 19,532.0                      | 3,509.2                        | 18.0                   |
| Guerrero              | 41,887.0                      | 7,039.4                        | 16.8                   |
| Tamaulipas            | 62,165.4                      | 9,949.5                        | 16.0                   |
| Tabasco               | 93,666.2                      | 13,120.3                       | 14.0                   |
| Nayarit               | 19,746.0                      | 2,515.1                        | 12.7                   |
| San Luis Potosí       | 36,952.7                      | 3,218.0                        | 8.7                    |
| Morelos               | 29,400.1                      | 2,314.0                        | 7.9                    |
| Aguascalientes        | 23,020.1                      | 1,704.1                        | 7.4                    |
| Colima                | 15,218.3                      | 1,068.2                        | 7.0                    |
| Campeche              | 21,620.7                      | 894.3                          | 4.1                    |
| Querétaro             | 33,106.8                      | 1,328.2                        | 4.0                    |
| Quintana Roo          | 22,735.7                      | 719.1                          | 3.2                    |
| Hidalgo               | 36,505.8                      | 913.1                          | 2.5                    |
| Distrito Federal      | 250,478.6                     | 4,370.4                        | 1.7                    |
| Baja California Sur   | 13,299.8                      | 226.5                          | 1.7                    |
| Oaxaca                | 48,207.1                      | 0.0                            | 0.0                    |

Por otra parte hasta 2006 el gasto per cápita federal de recursos federales, presentaba un dato interesante. El más alto era Baja California Sur, con 16 142 pesos per cápita de 2006 y Campeche con 15 021, e y el más bajo el Estado de México el más bajo con 6 033, esto es 2.7 veces menos que el de Baja California Sur.

**Per cápita Gasto Federal en Educación Básica, 2000-2006 (pesos de 2006)**

| Entidades Federativas                              | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Nacional</b>                                    | <b>8,096.2</b> | <b>8,641.6</b> | <b>8,630.9</b> | <b>8,670.3</b> | <b>8,267.7</b> | <b>8,615.2</b> | <b>8,801.2</b> |
| Baja California Sur                                | 17,082.5       | 17,775.8       | 17,547.8       | 16,858.4       | 16,315.5       | 16,181.1       | 16,142.0       |
| Campeche   | 12,612.5       | 13,663.1       | 13,692.2       | 13,558.3       | 13,285.4       | 15,044.8       | 15,021.0       |
| Colima   | 12,562.2       | 13,281.1       | 13,218.2       | 13,479.9       | 13,131.3       | 14,450.0       | 14,735.2       |
| Nayarit  | 12,066.7       | 12,819.4       | 12,997.9       | 13,874.3       | 12,705.0       | 13,065.7       | 13,403.1       |
| Zacatecas  | 10,114.1       | 11,108.8       | 11,290.9       | 11,621.7       | 11,411.9       | 11,823.0       | 12,236.1       |
| Distrito Federal                                   | 10,062.1       | 11,372.2       | 11,318.7       | 11,775.8       | 10,537.3       | 11,430.0       | 11,882.6       |
| Durango  | 10,787.4       | 11,282.8       | 11,490.0       | 11,377.9       | 10,951.5       | 11,266.3       | 11,768.1       |
| Tamaulipas   | 10,533.3       | 10,988.8       | 11,043.2       | 11,419.1       | 10,317.6       | 10,964.4       | 11,105.6       |
| Guerrero   | 9,803.8        | 10,480.6       | 10,596.1       | 11,019.0       | 10,236.8       | 10,988.6       | 11,004.1       |
| Hidalgo  | 9,164.6        | 9,858.9        | 10,069.6       | 10,194.4       | 9,905.2        | 10,750.2       | 10,820.3       |
| Oaxaca   | 9,143.7        | 10,012.2       | 10,085.3       | 10,204.7       | 9,856.6        | 10,437.8       | 10,720.7       |
| Quintana Roo                                       | 10,739.7       | 11,239.5       | 11,183.8       | 11,320.9       | 10,529.4       | 11,048.9       | 10,504.2       |
| Coahuila   | 9,654.0        | 10,019.3       | 9,866.6        | 9,913.0        | 9,480.0        | 10,478.2       | 10,281.2       |
| San Luis Potosí                                    | 8,722.7        | 9,369.4        | 9,477.1        | 9,764.4        | 9,247.9        | 9,767.3        | 10,081.9       |
| Baja California                                    | 9,712.1        | 10,135.0       | 9,888.3        | 9,597.4        | 9,204.6        | 10,166.9       | 9,852.8        |
| Tlaxcala   | 9,745.1        | 10,090.5       | 10,115.7       | 9,850.7        | 9,325.0        | 9,732.5        | 9,773.6        |
| Morelos  | 9,154.4        | 9,776.8        | 9,687.0        | 9,992.7        | 9,281.6        | 9,349.7        | 9,661.6        |
| Aguascalientes                                     | 9,277.0        | 9,780.9        | 9,696.4        | 9,447.4        | 9,169.2        | 9,195.0        | 9,269.0        |
| Michoacán  | 8,269.3        | 8,884.1        | 8,997.4        | 9,202.0        | 8,693.8        | 9,159.8        | 9,201.5        |
| Sonora   | 8,996.5        | 9,411.0        | 9,424.2        | 9,252.7        | 8,934.6        | 8,984.7        | 8,996.8        |
| Yucatán  | 8,014.4        | 8,529.8        | 8,497.6        | 8,340.3        | 8,211.4        | 8,755.9        | 8,829.0        |
| Veracruz   | 8,213.0        | 8,780.9        | 8,819.5        | 8,594.8        | 8,511.7        | 8,565.3        | 8,667.8        |
| Sinaloa  | 8,026.6        | 8,509.3        | 8,538.4        | 8,417.5        | 8,350.8        | 8,442.5        | 8,623.4        |
| Tabasco  | 7,812.0        | 8,308.6        | 8,328.4        | 8,306.9        | 8,049.9        | 8,237.6        | 8,571.2        |
| Chihuahua  | 7,667.0        | 8,004.9        | 8,076.6        | 8,322.4        | 8,272.0        | 8,249.6        | 8,335.0        |
| Chiapas  | 8,514.7        | 8,868.6        | 8,519.1        | 8,068.9        | 7,954.5        | 8,098.3        | 8,280.1        |
| Querétaro  | 7,625.6        | 8,089.3        | 8,009.0        | 8,447.5        | 7,669.5        | 8,168.2        | 8,228.6        |
| Nuevo León   | 7,255.1        | 7,622.2        | 7,604.5        | 7,424.0        | 7,105.0        | 7,242.7        | 7,115.9        |
| Jalisco  | 5,924.1        | 6,266.1        | 6,295.5        | 6,615.8        | 6,112.2        | 6,586.8        | 6,594.6        |
| Puebla   | 5,814.8        | 6,280.7        | 6,323.1        | 6,396.2        | 6,043.2        | 6,250.8        | 6,426.2        |
| Guanajuato   | 5,502.9        | 5,937.0        | 5,983.9        | 5,869.4        | 5,807.5        | 6,219.5        | 6,252.0        |
| México   | 5,625.5        | 5,871.5        | 5,768.8        | 5,606.4        | 5,499.0        | 5,319.3        | 6,033.1        |
| Nº. de veces de gasto per cápita mayor entre menor | 3.1            | 3.0            | 3.0            | 3.0            | 3.0            | 3.0            | 2.7            |

En cuanto al gasto estatal per cápita, también a precios de 2006, el promedio es de 2 463.9 pesos, teniendo Baja California 6 498 y Chihuahua 5 169, Estado de México 4 302 y

Durango 4 161. Los de menor gasto per cápita, los más bajos eran Oaxaca, Coahuila e Hidalgo sin que hubiera en ese momento información disponible.

## PER CÁPITA DEL GASTO ESTATAL EN EDUCACIÓN BÁSICA, 2000-2006. (Pesos de 2006)

| Entidades Federativas                              | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Nacional</b>                                    | <b>2,145.4</b> | <b>2,222.4</b> | <b>2,270.8</b> | <b>2,492.7</b> | <b>2,457.7</b> | <b>2,697.0</b> | <b>2,483.9</b> |
| Baja California                                    | 4,965.6        | 5,826.5        | 6,219.1        | 5,754.6        | 5,726.7        | 6,888.9        | 6,498.9        |
| Chihuahua  | 4,345.5        | 4,600.7        | 4,766.5        | 4,807.1        | 4,809.2        | 4,893.2        | 5,169.0        |
| Sonora   | 3,816.0        | 4,355.2        | 4,392.8        | 3,975.1        | 3,603.0        | 3,997.7        | 4,376.2        |
| México   | 3,616.1        | 2,846.8        | 2,682.8        | 4,567.2        | 4,567.5        | 4,597.2        | 4,302.3        |
| Durango  | 3,890.4        | 4,223.5        | 4,140.0        | 4,167.3        | 4,075.9        | 3,856.2        | 4,161.2        |
| Tabasco  | 2,844.2        | 2,221.2        | 3,339.8        | 3,918.6        | 4,294.5        | 4,169.4        | 4,147.5        |
| Nuevo León   | 4,125.9        | 4,359.8        | 4,708.6        | 4,048.2        | 4,133.4        | 4,485.0        | 4,032.7        |
| Sinaloa  | 3,245.1        | 3,747.4        | 3,435.8        | 3,639.6        | 3,407.4        | 3,521.2        | 3,570.7        |
| Yucatán  | 2,770.1        | 3,042.4        | 3,080.6        | 3,428.4        | 3,413.0        | 3,681.5        | 3,218.7        |
| Jalisco  | 2,548.8        | 2,675.8        | 2,800.7        | 2,700.7        | 3,068.8        | 3,419.4        | 2,883.9        |
| Guanajuato   | 1,948.9        | 1,959.0        | 1,959.0        | 2,126.5        | 2,103.8        | 2,847.5        | 2,859.0        |
| Tamaulipas   | 659.2          | 2,131.8        | 2,290.7        | 2,544.3        | 2,462.9        | 2,877.9        | 2,797.6        |
| Chiapas  | 2,357.7        | 1,663.2        | 2,572.5        | 2,265.0        | 2,102.5        | 2,082.0        | 2,485.0        |
| Michoacán  | 1,807.6        | 2,112.0        | 2,279.8        | 2,622.0        | 2,850.4        | 3,477.8        | 2,272.2        |
| Puebla   | 2,130.0        | 2,175.3        | 1,767.6        | 1,871.9        | 1,798.6        | 1,934.0        | 2,235.0        |
| Tlaxcala   | 2,074.3        | 2,416.8        | 2,556.3        | 1,413.1        | 1,361.7        | 1,985.0        | 2,167.8        |
| Veracruz   | 1,971.4        | 2,548.5        | 2,266.9        | 2,299.4        | 2,339.7        | 2,355.8        | 1,914.6        |
| Zacatecas  | 2,201.7        | 1,965.4        | 2,302.8        | 2,456.7        | 2,665.3        | 2,386.7        | 1,677.6        |
| Nayarit  | 1,424.9        | 1,513.9        | 1,858.8        | 1,042.9        | 2,532.6        | 1,403.8        | 1,464.6        |
| Aguascalientes                                     | 424.1          | 748.3          | 788.8          | 837.5          | 1,138.2        | 1,351.8        | 1,412.9        |
| Guerrero   | 1,113.7        | 842.9          | 1,018.6        | 1,009.2        | 1,477.3        | 1,159.5        | 1,312.6        |
| Colima   | 1,143.5        | 1,117.9        | 1,210.5        | 1,456.9        | 1,038.0        | 1,257.0        | 1,174.1        |
| Morelos  | 1,047.9        | 1,109.6        | 76.5           | 1,005.1        | 1,159.8        | 1,052.2        | 915.3          |
| Querétaro  | 423.9          | 465.9          | 459.0          | 327.9          | 218.6          | 790.9          | 767.7          |
| Campeche   | 775.8          | 1,009.2        | 689.6          | 607.2          | 616.9          | 687.0          | 742.1          |
| San Luis Potosí                                    | 727.3          | 702.5          | 681.9          | 754.4          | 837.7          | 784.8          | 680.6          |
| Quintana Roo                                       | 405.2          | 589.4          | 631.7          | 373.6          | 248.6          | 294.1          | 562.9          |
| Baja California Sur                                | 299.2          | 748.4          | 420.6          | 344.0          | 54.2           | 40.5           | 257.7          |
| Distrito Federal                                   | 400.3          | 501.0          | 457.3          | 432.8          | 341.8          | 120.1          | 193.6          |
| Oaxaca   | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| Hidalgo  | 161.4          | 16.4           | 391.0          | 388.8          | 155.5          | 396.5          | N.d.           |
| Coahuila   | 2,206.6        | 3,977.0        | 3,874.7        | 3,296.8        | -              | 3,766.6        | N.d.           |
| N°. de veces de gasto per cápita mayor entre menor | 30.8           | 354.8          | 81.3           | 17.5           | 105.7          | 170.0          | 33.6           |

En 2005 un año después de la Convención Nacional Hacendaria de 2004, se elaboró un primer documento, que recogía la visión de los estados respecto al gasto educativo, que al interior de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales cuestionaron la vigencia del sistema vigente de desconcentración de distribución y reparto de los recursos, como algo que no coadyuvó al fortalecimiento del federalismo y a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión educativa de los gobiernos estatales, sino todo lo contrario profundizó los problemas financieros, al tener que cubrir con recursos propios incumplimientos federales, al homologar y asumir la doble negociación. Fue frecuente escuchar que varios gobernadores plantearon, “devolver la educación”, como Tlaxcala, Oaxaca, Zacatecas, pero no podían devolver algo que nunca tuvieron, si podían denunciar el Convenio de Descentralización de los servicios administrativos. No prospero ninguno de ellos, pero era evidente que se requerían cambios.

Era claro que desde el inicio, la doble negociación y la homologación salarial y de prestaciones económicas, impactaron negativamente las finanzas estatales, que la diversidad de las negociaciones locales con las secciones del SNTE, medidas por su realidad social, así como el peso de las mismas, y no existir el respaldo federal para temas como el del pago de los días adicionales. Un solo caso fue el de Oaxaca, Guerrero y Michoacán que fueron presionados por el propio Gobierno Federal para retirar del DF a los profesores de sus estados, negociar con las secciones sindicales correspondientes y así surge el incremento no reconocido de días adicionales de aguinaldo, en el caso de Oaxaca fueron 40 días más. En 2006 en un recuento todos los estados pagan más de 120 días, reconociendo la SEP sólo 40 de aguinaldo y 10 de prima vacacional. Nunca existió una coordinación entre los estados y siempre sus negociaciones fueron bilaterales, ni en la CONAEDU tuvieron resultados.

Era claro que los elementos considerados para distribuir los recursos del FAEB, hasta 2007 no respondían a la problemática presupuestal de las entidades federativas, ni cumplían con la obligación federal de darle suficiencia a las transferencias correspondientes, lo que fue generando fuertes déficit, tanto en los estados con subsistema estatal, como en todos por la insuficiencia financiera del FAEB.

En 2008 el gasto educativo como porcentaje del PIB era de 6.2 por ciento del PIB, 4.9 por ciento el gasto público y 1.3 por ciento el de las familias. Su distribución porcentual, deja 78.8 por ciento público y el de las familias 21.2 por ciento. Seis años después es de 6.7 por ciento del PIB, 5.3 el gasto público y 1.3 por ciento el de las familias y en la estructura el público es de 79.6 y 20.3 por ciento.

### Estructura Nacional de Gasto Educativo 2008-2014 (2015)

| año                       | Millones de pesos corrientes |             |             | Porcentaje del PIB 2 |            |            | Distribución porcentual |              |              |
|---------------------------|------------------------------|-------------|-------------|----------------------|------------|------------|-------------------------|--------------|--------------|
|                           | Nacional 1                   | Público     | Privado     | Nacional             | Público    | Privado    | Nacional                | Público      | Privado      |
| 2008                      | 762 222.9                    | 600 985.9   | 161 237.1   | 6.2                  | 4.9        | 1.3        | 100                     | 78.8         | 21.2         |
| 2009                      | 816 975.4                    | 636 702.8   | 180 272.6   | 6.8                  | 5.3        | 1.5        | 100                     | 77.9         | 22.1         |
| 2010                      | 882 117.5                    | 696 119.1   | 185 998.4   | 6.6                  | 5.2        | 1.4        | 100                     | 78.9         | 21.1         |
| 2011                      | 956 164.8                    | 755 054.2   | 201 110.6   | 6.6                  | 5.2        | 1.4        | 100                     | 79           | 21           |
| 2012                      | 1 024 670.9                  | 814 852.3   | 209 818.6   | 6.6                  | 5.2        | 1.3        | 100                     | 79.5         | 20.5         |
| 2013                      | 1 082 763.3                  | 861 960.3   | 220 803.0   | 6.7                  | 5.4        | 1.4        | 100                     | 79.6         | 20.4         |
| 2014                      | 1 158 868.2                  | 923 359.4   | 235 508.8   | 6.7                  | 5.3        | 1.3        | 100                     | 79.6         | 20.3         |
| <b>Promedio 2008-2014</b> | <b>n.c.</b>                  | <b>n.c.</b> | <b>n.c.</b> | <b>6.6</b>           | <b>5.2</b> | <b>1.2</b> | <b>100</b>              | <b>79.04</b> | <b>20.94</b> |
| 2015 e                    | 1 212 601.0                  | 963 666.1   | 248 934.9   | 6.7                  | 5.3        | 1.3        | 100                     | 79.5         | 20.5         |

1.- En 1996, la SEP aplicó una nueva metodología para el cálculo del gasto privado educativo (Latapí y Ulloa, 2002: 67). 2.-Para el periodo de 1990-1992 se realizaron los cálculos con el PIB reportado en el Informe Anual de BANXICO de los años 1998, 1999 y 2000, información que corresponde con el Sistema de Cuentas Nacionales de México con base en 1993; mientras que para el periodo de 1993-2014 se realizaron con el PIB con base en 2008. Cifras preliminares a partir del año 2015, se consideran sólo los dos primeros trimestres del año.

e. Cifras estimadas. El gasto federal corresponde al Presupuesto Aprobado para 2015.  
n.c. No calculado por la diferencia en el poder adquisitivo de un peso a lo largo del periodo.

Fuente: INEE, cálculos con base en el Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, Presidencia de la República (2014); PIB y Cuentas Nacionales, INEGI (2014g); Informe Anual 1998-2000, BANXICO; Segundo Informe de Labores 2013-2014, Tercer Informe de Labores 2014-2015 SEP (2015a), PIB y Cuentas Nacionales; PIB Trimestral INEGI 2015. INEE: hasta 2013. CP2014; 2015, Estimación.

### UNA FORMULA INEQUITATIVA: 2008-2014

Con esos antecedentes, con una nueva Administración Federal y el reconocimiento de una distribución discrecional de los recursos del FAEB, se propuso en el contexto de la crisis de 2007, con una tasa de crecimiento del PIB del 2 por ciento el primer año, que era necesario incorporar otros elementos para su distribución.

Se manda una Iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, que propuso un cambio no consensado a las fórmulas de distribución de las participaciones, que se distribuyen en función de la población domiciliada, lo que afectó fuertemente a un número importante de entidades federativas, destacadamente a Tabasco, Campeche, Chiapas, Nuevo León y el DF. También se modifica el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, sustituyendo los Criterios utilizados desde hasta 2007, una fórmula basada en cuatro indicadores: matrícula pública, gasto estatal en educación básica, calidad educativa y compensación a los estados que menos recursos reciben.

Sin embargo, desde 2008, de acuerdo al artículo 27 de la LCF, reformado en diciembre de 2007, los recursos del FAEB se distribuyeron entre los 31 estados, a partir de una fórmula -la primera-, que partía de lo recibido en el año inmediato anterior, aplicando a los incrementos presupuestarios, la fórmula compuesta por:

- a. Matrícula de educación básica, estatal y federalizada, respecto a la matrícula nacional, para un 50 por ciento;
- b. Un componente compensatorio para las entidades con menores ingresos per cápita, el 20 por ciento;
- c. Un indicador de calidad que ponderaría la matrícula educativa. Pero “hasta en tanto se defina, los recursos correspondientes se suman a la matrícula”, que nunca definió la SEP, por lo que se adicionaron sus recursos al 50 por ciento de matrícula, para hacerlo de 60 por ciento, como estaba en la Iniciativa enviada al Congreso;

- 
- d. Gasto estatal en educación básica, cuya intención fue reconocer a las entidades federativas que más recursos propios gastaban en educación básica, ponderado por las transferencias que la entidad federativa recibe respecto al gasto total nacional.

Una fórmula con un alto grado de inequidad, al no considerar las diferencias estructurales, sociales, geográficas y económicas de las entidades federativas, así como su capacidad contributiva, lo que afecta a los estados con mayor población rural y elevada dispersión geográfica, con fuertes rezagos en educación básica, con condiciones de acceso difíciles, con población infantil mal alimentada, gastos adicionales inherentes al traslado y vivienda de los maestros, , índices de pobreza más altos, y con menos recursos propios, en virtud de que las participaciones, sus principales recursos no etiquetados, apenas comenzaron a recuperar su nivel real de hace cinco años.

El componente de matrícula no consideraba la diferencia de ingresos propios de los estados, ni la de costos para prestar el servicio en un medio urbano y otro rural, lo que implica gastos adicionales, como apoyos para que los maestros vivan en una comunidad, compensándoles el costo de sostener dos casas, problemas por la diversidad lingüística de una entidad como Oaxaca, su dispersión geográfica con traslados largos para los maestros y los alumnos, las dificultades para pagarles por medios electrónicos, como mandataba el Acuerdo 482, en entidades con pocas sucursales bancarias. Respecto al gasto estatal, los que tienen un subsistema estatal pagado con recursos propios, tienen en general mayores ingresos propios o de participaciones, lo cual profundiza la inequidad que generó la fórmula del FAEB de 2008 a 2014.

Por otra parte una aplicación no correcta del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, al no regularizar los incrementos salariales y la inflación, no presupuestando como dice la Ley, de acuerdo al presupuesto ejercido al mes de diciembre, sino utilizando los del presupuesto inicial, lo que generó una serie de déficits en las entidades federativas, cuya solución es un tema pendiente. Ya que primero el ANMEB y luego la LCF señalan la obligación federal de darle suficiencia al gasto educativo, lo que no se cumplió.

Un buen ejemplo de la inequidad con que surge la llamada nueva fórmula, antes no había es un ejercicio realizado entre dos publicaciones oficiales, concretamente en el DPF del 7 y del 17 de enero. En el primer caso se trata de la fórmula inercial que se publica con lo que cada año hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar a conocer las estimaciones y calendarización de las participaciones, Saji como la programación de las aportaciones que no están vinculadas con la recaudación federal participable, sólo tres fondos están referenciados, para fines de presupuestación.

## DISTRIBUCION INERCIAL Y DE LA NUEVA FÓRMULA FAEB 2008

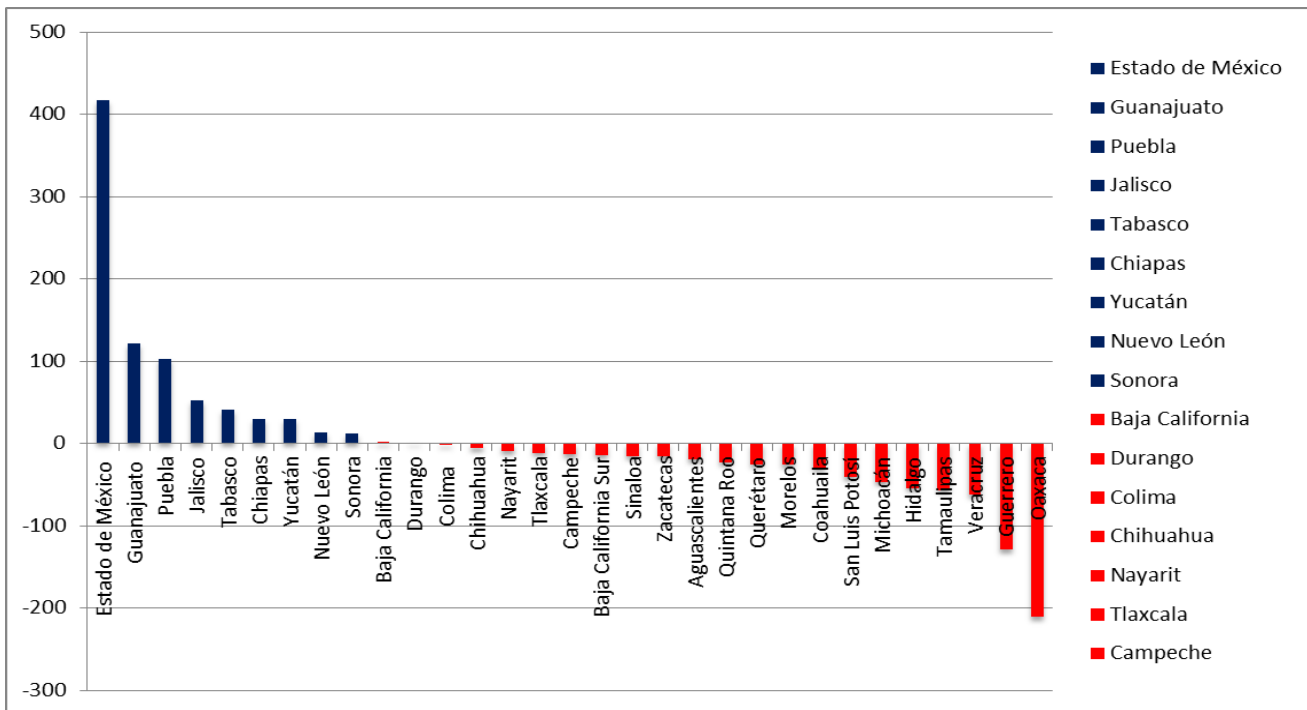
(Millones de pesos)

| Entidad             | Distribución inercial al | Distribución con fórmula | Diferencia |
|---------------------|--------------------------|--------------------------|------------|
|                     | (1)<br>DOF 07/01/2008    | (2)<br>DOF 17/01/2008    |            |
| Estado de México    | 18,487.5                 | 18,903.8                 | 416.3      |
| Guanajuato          | 8,089.3                  | 8,210.8                  | 121.5      |
| Puebla              | 9,172.9                  | 9,275.2                  | 102.3      |
| Jalisco             | 10,410.7                 | 10,462.8                 | 52.1       |
| Tabasco             | 4,710.2                  | 4,750.3                  | 40.1       |
| Chiapas             | 10,827.3                 | 10,856.3                 | 29.0       |
| Yucatán             | 3,848.7                  | 3,877.6                  | 28.9       |
| Nuevo León          | 6,942.1                  | 6,954.4                  | 12.3       |
| Sonora              | 5,214.6                  | 5,226.7                  | 12.1       |
| Baja California     | 6,092.7                  | 6,094.6                  | 1.9        |
| Durango             | 4,653.1                  | 4,653.5                  | 0.4        |
| Colima              | 1,871.0                  | 1,869.1                  | -1.9       |
| Chihuahua           | 6,267.3                  | 6,261.1                  | -6.2       |
| Nayarit             | 3,138.1                  | 3,128.7                  | -9.4       |
| Tlaxcala            | 2,703.8                  | 2,692.5                  | -11.3      |
| Campeche            | 2,606.3                  | 2,592.6                  | -13.7      |
| Baja California Sur | 1,975.2                  | 1,960.9                  | -14.3      |
| Sinaloa             | 5,565.7                  | 5,550.1                  | -15.6      |
| Zacatecas           | 4,448.5                  | 4,432.2                  | -16.3      |
| Aguascalientes      | 2,697.7                  | 2,677.7                  | -20.0      |
| Quintana Roo        | 2,870.5                  | 2,846.9                  | -23.6      |
| Querétaro           | 3,385.3                  | 3,359.3                  | -26.0      |
| Morelos             | 3,912.3                  | 3,886.2                  | -26.1      |
| Coahuila            | 6,081.8                  | 6,051.7                  | -30.1      |
| San Luis Potosí     | 6,509.1                  | 6,467.9                  | -41.2      |
| Michoacán           | 9,880.0                  | 9,832.9                  | -47.1      |
| Hidalgo             | 6,776.0                  | 6,721.9                  | -54.1      |
| Tamaulipas          | 7,353.8                  | 7,296.7                  | -57.1      |
| Veracruz            | 15,821.1                 | 15,758.3                 | -62.8      |
| Guerrero            | 10,358.3                 | 10,229.1                 | -129.2     |
| Oaxaca              | 11,356.3                 | 11,145.1                 | -211.2     |
| FAEB total          | 204,027.0                | 204,027.0                | 0.0        |

Nota: El Distrito Federal no aparece ya que la SEP administra sus servicios educativos.

Fuente: SHCP, DOF, (1) 7 de enero del 2008., (2) 17 de enero de 2008.

Desde el diseño de la propuesta se sabía que habría estados perdedores y ganadores, parecía claro el objetivo de la misma, pero se cometió un error al publicar la distribución inercial, lo que permitió observar el impacto regresivo de la fórmula de manera inmediata. Así vemos que los grandes ganadores, son el Estado de México con 416 millones, Guanajuato con 121 y Puebla con 102 millones de pesos, pero antes de aplicarse la fórmula, ya arrojó pérdidas en 21 entidades federativas, pérdida que se fue incrementando inercialmente, además del impacto de la no regularización de los incrementos salariales y no aplicar correctamente el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, como se describe más adelante.



La fórmula fue muy inequitativa, por lo que se describirá sus efectos distributivos y su impacto en la inequidad, revisando a detalle el algoritmo en el segundo documento entregable.

### **LOS DEFICIT DEL FAEB**

Durante los años de análisis de los recursos presupuestados del FAEB y los liquidados para los ejercicios fiscales de 2008 a 2013, en todos los años, la cifra presupuestada es inferior al monto de la aportación al fondo del ejercicio anterior, actualizada por inflación. Adicionalmente, las tasas de inflación empleadas no son similares a las experimentadas por los índices nacionales de precios al consumidor en los ejercicios anteriores al que se calcula, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

## LOS DEFICIT DEL FAEB EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

| Conceptos                               | 2008            | 2009            | 2010            | 2011            | 2012            | 2013            |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Real</b>                             |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Monto Presupuestado                     | 204,026,993,500 | 220,332,600,000 | 234,357,706,491 | 248,571,800,000 | 263,625,161,573 | 278,503,059,27  |
| Incremento Salarial                     | 21,848,612,500  | 14,928,854,000  | 14,727,245,304  | 14,147,415,100  | 13,644,716,905  |                 |
| Monto Liquidado                         | 225,875,606,000 | 235,261,454,000 | 249,084,951,795 | 262,719,215,100 | 277,269,878,478 | 278,503,059,27  |
| <b>Según Fórmula</b>                    |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Liquidado Año Anterior                  | 209,813,533,000 | 225,875,606,000 | 235,261,454,000 | 249,084,951,795 | 262,719,215,100 | 27,269,878,478  |
| Tasa de Inflación*                      | 3.76%           | 5.70%           | 5.50%           | 4.00%           | 3.50%           | 3.50%           |
| Incrementado por Inflación              | 217,700,503,719 | 238,750,515,542 | 248,200,833,970 | 259,048,349,867 | 271,912,430,108 | 286,974,324,225 |
| Monto Presupuestado                     | 204,026,993,500 | 220,332,600,000 | 234,357,706,491 | 248,571,800,000 | 263,625,161,573 | 278,503,059,277 |
| Fórmula que se debió utilizar**         | Proporción 2007 | Proporción 2008 | Proporción 2009 | Proporción 2010 | Proporción 2011 | Proporción 2012 |
| Incremento Salarial                     | 21,848,612,500  | 14,928,854,000  | 14,727,245,304  | 14,147,415,100  | -13,644,716,905 |                 |
| Monto Liquidado                         | 225,875,606,000 | 235,261,454,000 | 249,084,951,795 | 262,719,215,100 | 277,269,878,478 |                 |
| <b>Inflación del Ejercicio Anterior</b> |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Diciembre a diciembre                   | 3.76%           | 6.53%           | 3.57%           | 4.40%           | 3.82%           | 3.57%           |
| Promedio anual                          | -3.97%          | 5.12%           | 5.30%           | -4.16%          | 3.41%           | 4.11%           |

\* La tasa de inflación del ejercicio anterior a 2008 (2007) se utilizó la de diciembre a diciembre de 2007.

\*\* En ninguno de los ejercicios de 2008 a 2013 el monto del ejercicio supera al monto pagado del FAEB en el ejercicio anterior más la inflación, por lo que se debió aplicar la proporción del FAEB pagando en el ejercicio anterior.

Revisando el procedimiento de cálculo y aceptando como correctas las tasas de inflación autorizadas por la SHCP para los ejercicios 2008 a 2013, los montos presupuestados no

superan a los montos liquidados del ejercicio anterior actualizados por inflación, por lo que en ningún ejercicio se aplicó correctamente la fórmula especificada en el Artículo 27 de la LCF.

Ya que, en todos los ejercicios, el FAEB se debió distribuir en proporción a los montos liquidados en el ejercicio anterior.

Para evaluar el impacto de esta problemática en la distribución del FAEB, calculamos los recursos adicionales pagados en el ejercicio anterior a que hace referencia el Artículo 27, Fracción II, de la LCF como la diferencia entre los montos netamente liquidados a las entidades federativas menos los montos presupuestados, dado que estos montos tienen características propias de sus plantillas y negociación de cada entidad federativa, se consideró de manera particular en nuestra evaluación dichos montos. Adicionalmente, no se establece en la LCF una fórmula o procedimiento para la distribución a las entidades federativas de esos recursos adicionales en el transcurso del ejercicio.

Por lo que, procedimos a distribuir exclusivamente los montos presupuestados en proporción directa al monto resultante de lo liquidado netamente en el ejercicio anterior.

Para efectos del ejercicio 2008 se consideraron los montos netamente liquidados en el ejercicio 2007, conforme a la información acumulada publicada por la SHCP en su página Web, en el apartado de entidades federativas a cargo de la UCEF.

Como se puede apreciar en cuanto a los ejercicios 2009 a 2013, se consideró como monto liquidado al monto calculado a presupuestar del ejercicio anterior más las diferencias obtenidas de los montos adicionales realmente pagados a las entidades federativas en dicho ejercicio. Los resultados por ejercicio fiscal y por entidad federativa comparados con lo pagado realmente, fueron los siguientes:

## FAEB: RESULTADOS DE LO PAGADO REALMENTE. 2008-2013

| Conceptos           | 2008     | 2009     | 2010     | 2011     | 2012      | 2013          | Suma      |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|---------------|-----------|
|                     |          |          |          |          |           | Presupuestado |           |
| Aguascalientes      | -108.1   | -287.0   | -353.8   | 454.6    | -515      | -571.8        | -2,291.10 |
| Baja California     | -219.4   | -380.9   | -435.7   | -304.6   | -119      | 3.5           | -1,456.10 |
| Baja California Sur | 55.9     | 97.9     | 86.7     | 64.3     | 19.7      | 28.8          | 353.3     |
| Campeche            | -86.9    | -192.9   | -199.8   | -223.6   | -285.4    | -361.9        | -1,350.60 |
| Coahuila            | -1602    | -378     | -396.8   | -4202    | -465.3    | -525.7        | -2,346.10 |
| Colima              | 9.0      | -13.8    | -38.6    | -81.1    | -130.2    | -184.3        | -431.1    |
| Chiapas             | 3202     | 860.4    | 827.6    | 858.8    | 967.2     | 1,051.70      | 4,886.00  |
| Chihuahua           | -43.9    | 233      | 54.5     | 109.9    | 174.6     | 177.5         | 496.1     |
| Distrito Federal    | 0        | 0        | 0        | 0        | 0         | 0             | 0         |
| Durango             | 105.2    | 104.5    | 46       | -36.0    | -113.5    | -188.6        | -82.3     |
| Guanajuato          | 222.3    | 690.8    | 8424     | 1,139.10 | 1,477.80  | 1,785.90      | 6,158.20  |
| Guerrero            | -96.8    | -300     | -416.2   | -696.8   | -1,098.00 | -1,416.90     | -40,246   |
| Hidalgo             | -198.9   | -583.7   | -671.1   | -964.5   | -1,230.10 | -1,455.50     | -5,111.80 |
| Jalisco             | -1487    | -17      | 1427     | 513.5    | 905.8     | 1,256.10      | 2659.7    |
| México              | -5875    | -547.3   | 299.3    | 1,578.6  | 2981.5    | 4,385.4       | 8,110.00  |
| Michoacán           | 197.1    | 207.8    | 146.3    | -101.9   | -430.5    | -664.3        | -645.5    |
| Morelos             | 158.6    | 243.9    | 178.8    | 45.8     | -88.6     | -201.5        | 337       |
| Nayarit             | 552      | 46.1     | 2        | -822     | -177.7    | -275.2        | -431.7    |
| Nuevo León          | 153.0    | 244.4    | 297.2    | 436.5    | 719       | 928.2         | 2,778.20  |
| Oaxaca              | 1.4      | -57.8    | -98.3    | -361     | -732.6    | -1,012.90     | -2,261.10 |
| Puebla              | 119.5    | 415.5    | 557      | 829.2    | 1,108.30  | 1,414.10      | 4,443.50  |
| Querétaro           | -60.4    | -176.1   | -237.1   | -291.6   | -333.7    | -366.3        | -1,465.30 |
| Quintana Roo        | -6.1     | -7.2     | -34.1    | -70.4    | -124.1    | -182.8        | -424.7    |
| San Luis Potosí     | -160     | -468.6   | -578.9   | -799     | -1,051.50 | -1,279.90     | -4,338.00 |
| Sinaloa             | 2237     | 379.3    | 297.2    | 257.5    | 225.6     | 156.1         | 1,539.40  |
| Sonora              | -253.1   | -520.1   | -548.1   | -533.1   | -538.7    | -566.1        | -2,959.10 |
| Tabasco             | 138.3    | 310.3    | 309.4    | 352.8    | 351.3     | 344.9         | 1,806.90  |
| Tamaulipas          | -2795    | -688.7   | -741.1   | -862.0   | -985.5    | -1,089.70     | -4,646.60 |
| Tlaxcala            | 20       | 29.4     | -7       | -52.6    | -77.3     | -96.7         | -184.1    |
| Veracruz            | 458.2    | 666.0    | 429.5    | 6.9      | -456.7    | -966.9        | 137       |
| Yucatán             | 96.1     | 199.6    | 204.4    | 224.8    | 265.6     | 259.8         | 1,250.90  |
| Zacatecas           | 75.3     | 93.2     | 43.4     | -82.4    | -242.7    | -385.1        | -498.3    |
| <b>Total</b>        | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  | <b>0</b>      | <b>0</b>  |

Nota: En los ejercicios de cálculo del FAEB, se consideraron las siguientes condiciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal, en el Artículo 27: Fracción II, los montos adicionales pagados en el ejercicio anterior; Párrafo de la fórmula, que de manera implícita indica pagar el monto del FAEB recibido en el ejercicio anterior actualizado por la inflación; Último Párrafo, indica que no se podrá aplicar la fórmula si el monto del ejercicio es inferior al del ejercicio anterior y se distribuirá en proporción de este último.

Resumiendo en promedio, 18 entidades federativas recibieron menores recursos conforme a lo que hubieran recibido de aplicarse correctamente las disposiciones del Artículo 27 de la LCF. Como se aprecia, entre los estados perdedores con esta mecánica están Oaxaca y San Luís Potosí, más otros 16 y un estado muy ganador, el Estado de México y Puebla y Guanajuato entre otros.

Todos ellos con déficits crecientes a 2014, reducidos a través de negociaciones por única vez con las autoridades federales.

En todos los casos se trata de pasivos del Gobierno Federal hacia los estados por lo que se tendría que corregir a nivel central, sin embargo son los estados que recibieron como patronos sustitutos en 1992 y ratificado en la Ley de Coordinación Fiscal, quienes padecen las presiones laborales y administrativas de las secciones sindicales, más de una en las entidades con subsistema de educación básica como Nuevo León o Chihuahua.

Incluso hay entidades que han empleado recursos propios, para cubrir los faltantes del FAEB y lo clasifican como una deuda federal a su favor, o derivado de Convenios firmados con la UCEF desde años atrás, esta descuenta nombres de terceros las deudas vencidas de instituciones como el ISSSTE, lo que afecta las finanzas estatales.

En suma se redistribuyeron 34,956.2 millones de pesos entre las 13 entidades federativas restantes -"las ganadoras"-, como se aprecia en el desglose de 2008 a 2014:

| Conceptos                    | 2008            | 2009            | 2010            | 2011            | 2012            | 2013             | Suma             |
|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
|                              |                 |                 |                 |                 |                 | Presupuestado    |                  |
| Estados Afectados            | 14              | 15              | 14              | 18              | 20              | 15               | 18               |
| <b>Montos Redistribuidos</b> | <b>2,409.40</b> | <b>4,612.70</b> | <b>4,764.50</b> | <b>6,417.60</b> | <b>9,196.10</b> | <b>11,792.10</b> | <b>34,956.20</b> |
| Entre N° de Estados          | 17              | 16              | 17              | 13              | 11              | 12               | 13               |

Montos en Millones de Pesos

Hasta 2014 se continuó con la incorrecta interpretación de lo establecido en el Artículo 27 de la LCF, redistribuyéndose cerca de 35 mil millones de pesos, afectando a 18 entidades federativas y beneficiando a 13. No se trata de quitárselos a los ganadores, sino compensar a los afectados, un mal cálculo puede implicar responsabilidades. Es necesario se resuelva el problema de los déficits existentes, que aun con el FONE no se resuelven.

En síntesis, no se respetaron las siguientes disposiciones de la LCF:

- La consideración de las cifras presupuestadas adicionadas con las ampliaciones presupuestarias y las medidas autorizadas con cargo a las provisiones para el FAEB contenidas en el PEF, y la actualización de los gastos de operación en las aportaciones del fondo del ejercicio anterior (Fracción II).
- **La aportación al fondo no será menor a la aportación del ejercicio anterior actualizada por la inflación** (Descripción del elemento  $T_{i,t}$  de la fórmula).
- La fórmula no será aplicable cuando el monto del año que se calcula sea inferior al monto del ejercicio inmediato anterior, considerando para ello la restricción implícita anterior, por lo que se procederá a distribuir en proporción a lo liquidado en el ejercicio anterior (Último párrafo).

Así se generaron mayores déficits en las finanzas públicas de las entidades federativas, lo que significó una redistribución regresiva de recursos causada por la aplicación incorrecta de la fórmula, lo que multiplicó la regresividad de origen de la misma.

El número de entidades federativas afectadas resultó creciente, a partir de las 14 perdedoras de 2008, a las 19 de 2013, lo que generó déficits en los servicios educativos, ante la insuficiencia de los recursos transferidos vía el FAEB, déficits que no se han resuelto a pesar de diversas iniciativas generadas por las entidades federativas, como lo referente al cumplimiento federal del pago del impuesto sobre nóminas, que incorrectamente no se les cubre, alejando falta de recursos. Se mantuvo hasta 2014 la práctica de que el monto a presupuestar para el siguiente ejercicio continuaba siendo menor a la suma de los montos liquidados un año antes, considerando las adiciones y ampliaciones presupuestales, actualizadas por la inflación, no se dio espacio para aplicar la fórmula correctamente, como lo establecía la LCF.

## **EL FONDO COMPLEMENTARIO DEL FAEB**

En 2008 cuando los diputados vieron el impacto negativo del cambio de fórmulas en enero de 2007, crearon un Fondo Complementario del FAEB para las entidades que perdían con la misma y su incorrecta instrumentación. Dicho Fondo Complementario, en 2008 fue de 817 millones, de los cuales Oaxaca y Guerrero recibieron 340 millones de pesos juntos y Veracruz 62; en 2009 sólo el Fondo fue de 342 millones, de los cuales el más alto fue Veracruz con 50 millones, Oaxaca y Michoacán con 40. A partir de 2010 a 2014 fueron mil millones por año, no recibiendo ningún estado más de 140 millones anuales de compensación, lo que provocó inquietudes manifestadas en reuniones de la Comisión Fiscal de la CONAGO. Este Fondo, a pesar de todo útil, fue también auditado por la ASF, como el FAEB. Los estados perjudicados, manifestaron sus preocupaciones en diversos foros, como la propia Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en reuniones de la Comisión Fiscal de la CONAGO con presencia de gobernadores y secretarios de Finanzas de las entidades y en la CONAEDU, foro de las autoridades educativas. Propusieron incrementar el Fondo de Compensación por lo menos a cuatro mil millones de pesos, a

partir de trabajos en el Comité de Vigilancia de gasto Público de la coordinación fiscal, cosa que no prosperó.

**MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL FAEB Y DEL FONDO  
COMPLEMENTARIO EN 2012**  
(Millones de pesos)

| Variación       | Posición | Entidad             | FAEB<br>sin<br>formula | FAEB<br>con<br>formula | Diferencias |            | Fondo<br>Complementario |
|-----------------|----------|---------------------|------------------------|------------------------|-------------|------------|-------------------------|
|                 |          |                     |                        |                        | Absolutas   | Porcentual |                         |
| <b>Total</b>    |          |                     | 263624.8               | 263625.3               |             |            | <u>1000</u>             |
| <b>Positiva</b> | 1        | México              | 22413.5                | 28667.1                | 6253.6      | 27.90      |                         |
|                 | 2        | Guanajuato          | 10870.0                | 12030.9                | 1160.9      | 10.70      |                         |
|                 | 3        | Jalisco             | 13520.6                | 14872.5                | 1351.9      | 10.00      |                         |
|                 | 4        | Puebla              | 12145.6                | 13196.0                | 1050.4      | 8.60       |                         |
|                 | 5        | Nuevo León          | 9185.3                 | 9629.8                 | 444.5       | 4.80       |                         |
|                 | 6        | Chihuahua           | 8111.7                 | 8258.0                 | 146.3       | 1.80       |                         |
|                 | 7        | Yucatán             | 4917.6                 | 4968.8                 | 51.2        | 1.04       |                         |
|                 | 8        | Baja California     | 8020.5                 | 8088.1                 | 67.6        | 0.80       |                         |
|                 | 9        | Tabasco             | 5995.3                 | 6020.6                 | 25.3        | 0.42       |                         |
|                 | 10       | Chiapas             | 13842.3                | 13852.9                | 10.6        | 0.10       |                         |
| <b>Subtotal</b> |          |                     | 109022.7               | 119584.7               | 10562.0     |            |                         |
| <b>Negativa</b> | 11       | Sonora              | 6754.7                 | 6678.2                 | -76.5       | -1.10      | 7.2                     |
|                 | 12       | Tlaxcala            | 3559.7                 | 3406.4                 | -153.3      | -4.30      | 14.5                    |
|                 | 13       | Colima              | 2412.4                 | 2249.5                 | -162.9      | -6.80      | 15.4                    |
|                 | 14       | Campeche            | 3298.5                 | 3112.0                 | -186.5      | -5.70      | 17.7                    |
|                 | 15       | Baja California Sur | 2544.7                 | 2356.3                 | -188.4      | -7.40      | 17.8                    |
|                 | 16       | Quintana Roo        | 3672.2                 | 3438.2                 | -234.0      | -6.40      | 22.2                    |
|                 | 17       | Coahuila            | 7748.7                 | 7490.4                 | -258.3      | -3.30      | 24.5                    |
|                 | 18       | Sinaloa             | 7336.3                 | 7062.3                 | -274.0      | -3.70      | 25.9                    |
|                 | 19       | Querétaro           | 4511.3                 | 4207.8                 | -303.5      | -6.70      | 28.7                    |
|                 | 20       | Aguascalientes      | 3637.9                 | 3320.1                 | -317.8      | -8.70      | 30.1                    |
|                 | 21       | Durango             | 6096.5                 | 5751.2                 | -345.3      | -5.70      | 32.7                    |
|                 | 22       | Nayarit             | 4122.4                 | 3768.0                 | -354.4      | -8.60      | 33.6                    |
|                 | 23       | Zacatecas           | 5793.5                 | 5320.1                 | -473.4      | -8.20      | 44.8                    |
|                 | 24       | Morelos             | 5194.5                 | 4682.0                 | -512.5      | -9.90      | 48.5                    |
|                 | 25       | Tamaulipas          | 9485.1                 | 8837.6                 | -647.5      | -6.80      | 61.3                    |
|                 | 26       | San Luis Potosí     | 8543.8                 | 7774.2                 | -769.6      | -9.00      | 72.9                    |
|                 | 27       | Hidalgo             | 8905.1                 | 8068.4                 | -836.7      | -9.40      | 79.2                    |
|                 | 28       | Michoacán           | 12744.6                | 11841.0                | -903.6      | -7.10      | 85.6                    |
|                 | 29       | Oaxaca              | 14376.5                | 13377.7                | -998.8      | -6.90      | 94.6                    |
|                 | 30       | Veracruz            | 20268.6                | 19014.8                | -1253.8     | -6.20      | 118.7                   |
|                 | 31       | Guerrero.           | 13595.1                | 12284.4                | -1310.7     | -9.60      | 124.1                   |
| <b>Subtotal</b> |          |                     | 154602.1               | 144040.6               | -10561.5    |            | <u>1000</u>             |

Fuente: Coordinación de asesores-SEB, con base en información de la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros.

Como puede observarse en el cuadro anterior en 2012, 10 entidades resultaron beneficiadas, principalmente el Estado de México con 6253.6 millones de pesos, cinco veces más que el segundo ganador que fue Guanajuato con 1160 millones, y con más de mil millones Jalisco y Puebla. Los grandes perdedores, compensados parcialmente fueron Guerrero, Veracruz con más de mil millones, Oaxaca y Michoacán con más de 900 millones.

## **EXPERIENCIAS ESTATALES**

**San Luís Potosí.** El actual Gobierno de San Luís Potosí recibió una deuda bancaria y financiera inferior al déficit, derivado del FAEB por 4,218 millones de pesos, resultado del déficit acumulado al cierre del 2014 que era de 4,498 millones. Al obtener el Gobierno del Estado un subsidio en mayo de 2015 de 569 millones, este se aplicó en el pago de nóminas de telesecundaria y pagos pendientes en materia de pensiones del mismo sector. El pago de 290 millones para pagar nóminas, se debe a que este personal no fue incluido por la SEP en el proceso de transición del FONE y mientras no se resuelva generará un crecimiento del déficit.

Por otra parte el anterior Gobierno de San Luís Potosí realizado esfuerzos importantes en materia de austeridad y racionalidad del gasto, que generaron ahorros en la nómina del magisterio, sin embargo el cambio de fórmula de distribución del FAEB a partir de 2008, así como la no regularización de los incrementos salariales negociados centralmente, el pago de 113 días adicionales, menos que en Estados como Oaxaca que paga 120 o Aguascalientes 135, más los saldos no honrados en el pasado, generaron un déficit financiero que se mantiene al momento del cierre de esta Estudio, que el nuevo Gobernador conoce bien, ya que fue el Secretario de Educación anterior. No es responsabilidad del Estado, sino producto del acumulado de pasivos del Gobierno Federal que se generaron durante los siete años de vida del FAEB, que de hecho son un pasivo federal.

La participación de San Luís Potosí en el porcentaje del FAEB nacional pasó del 3.24 por

ciento en 2008, al 2.86 por ciento en 2014, entre otros aspectos por la calidad de la plantilla presentada. El cambio de la fórmula de distribución de los recursos de este Fondo, incidió negativamente en los recursos transferidos al Estado, cuya afectación rebasó los 4 006 millones de pesos:

| Disminución del FAEB periodo 2007-2014 (millones de pesos) |                       |                              |                               |                               |  |
|--|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--|
| Ejercicio  | Monto Modificado FAEB | Porcentaje del FAEB Nacional | Total Recibido por la Entidad | Monto Sin Afectación (% 2007) | Monto Real Recibido vs Monto sin variación |
| 2007   | 209,813.53            | 3.25%                        | 6,815.88                      | 6,815.88                      | 0.00                                       |
| 2008   | 225,875.61            | 3.24%                        | 7,328.94                      | 7,337.66                      | -8.72                                      |
| 2009   | 235,261.45            | 3.13%                        | 7,352.86                      | 7,642.57                      | -289.71                                    |
| 2010   | 249,084.95            | 3.11%                        | 7,738.31                      | 8,091.63                      | -353.32                                    |
| 2011   | 262,719.22            | 3.04%                        | 7,996.32                      | 8,534.54                      | -538.22                                    |
| 012  | 277,269.88            | 2.97%                        | 8,244.58                      | 9,007.23                      | -762.65                                    |
| 2013   | 290,857.35            | 2.91%                        | 8,476.54                      | 9,448.62                      | -972.08                                    |
| 2014   | 292,572.00            | 2.86%                        | 8,363.00                      | 9,504.32                      | -1,141.32                                  |
| <b>Monto acumulado de la pérdida de recursos</b>           |                       |                              |                               |                               | <b>- 4,006.03</b>                          |

El déficit derivado principalmente de las negociaciones salariales realizadas por el gobierno federal, generó un déficit acumulado estos siete años, de 4 498 millones de pesos.

| Concepto     |   | Descripción   | Importe (millones) |
|--------------|---|---|--------------------|
| 1            | Terceros privados                             | Importes retenidos vía nómina y pago de seguro de gastos médicos  | 402                |
| 2            | Dirección General de Pensiones                | Fondo de pensiones del personal de Telesecundaria   | 349                |
| 3            | Terceros institucionales                      | Pago de cuotas y aportaciones de seguridad social al ISSSTE, FOVISSSTE, SAR y pago de Impuesto sobre la renta   | 2,894              |
| 4            | Seguro institucional y fondos de trabajadores | Pago de cuotas y aportaciones al seguro institucional, seguro de retiro colectivo, fondo de retiro voluntario y fondo de vivienda de los trabajadores | 853                |
| <b>Total</b> |   |   | <b>4,498</b>       |

Los ahorros en nómina que realizó el Gobierno del Estado, se manifestaron con claridad

en el costeo que hizo la SEP en el proceso de revisión y homologación de las plantillas laborales para que en 2015 empezara a operar el FONE: costeó 377.2 millones de pesos más que el costo de la plantilla pagada en 2014.

Así la clasificación de las cuentas por pagar de los pasivos al mes de junio fue la siguiente:

|              | Concepto                                      | Descripción   | Importe (millones) |
|--------------|---|---|--------------------|
| 1            | Terceros privados                             | Importes retenidos vía nómina y pago de seguro de gastos médicos  | 431                |
| 2            | Dirección General de Pensiones                | Fondo de pensiones del personal de Telesecundaria   | 43                 |
| 3            | Terceros institucionales                      | Pago de cuotas y aportaciones de seguridad social al ISSSTE, FOVISSSTE, SAR y pago de Impuesto sobre la renta   | 2,878              |
| 4            | Seguro institucional y fondos de trabajadores | Pago de cuotas y aportaciones al seguro institucional, seguro de retiro colectivo, fondo de retiro voluntario y fondo de vivienda de los trabajadores | 866                |
| <b>Total</b> |   |   | <b>4,218</b>       |

Aunado a esto, el Gobierno Federal realizó descuentos vía participaciones a la Secretaría de Finanzas por un importe de 438 millones de pesos, los cuales fueron cubiertos con recursos extraordinarios.

## FAM YFAETA

Hasta el ejercicio fiscal 2014, la asignación de los recursos destinados a la educación a través del Ramo 33, se realizaba a través de tres Fondos de Aportaciones, que representaban alrededor del 60 por ciento, el más importante ha sido con mucho el FAEB, con alrededor de 57 por ciento del total del Ramo, hoy sustituido por el FONE. El Fondo

de Aportaciones Múltiples (FAM), y el Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

## Gasto federal descentralizado ejercido en educación (2001 y 2013)

(Millones de pesos a precios de 2012)

| Ramo    | Concepto  | 2011      | 2013      | TMCA (%)<br>2001-2003 |
|---------|---|-----------|-----------|-----------------------|
| ramo 33 | Aportaciones federales para entidades federativas y municipios                      | 381 370.2 | 498 407.1 | 2.1                   |
|         | Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)                      | 237 923.9 | 274 994.2 | 1.1                   |
|         | Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)            | 5 120.1   | 5 239.8   | 0.2                   |
|         | - Educación tecnológica   | 2 873.5   | 3 219.9   | 0.9                   |
|         | - Educación de adultos  | 2 246.6   | 2 019.9   | -0.8                  |
|         | Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM):  | 6 149.4   | 8 865.6   | 2.9                   |
|         | - Para infraestructura educativa básica   | 4 579.1   | 5 677.3   | 1.7                   |
|         | - Para infraestructura educativa media superior y superior                          | 1 570.3   | 3 188.3   | 5.6                   |
| ramo 25 | Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal | 26 909.3  | 32 567.1  | 1.5                   |
| Total   |   | 408 279.5 | 530 974.2 | 2                     |

1 Los valores nominales fueron deflactados mediante el INPP para los servicios de educación por origen de la producción y sus categorías. Se anualizó el INPP mensual de base junio de 2012 y se tomó como referencia el promedio del mismo año. TMCA. Tasa media de crecimiento anual. Fuentes: INEE, cálculos con base en el Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, Presidencia de la República (2014); Índice de Precios al Productor, INEGI (2015); Índices de Precios Productor y de Comercio Exterior, BANXICO (2014).

## FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM).

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) es uno de los cinco fondos de aportaciones que desde 1998 se incluyeron en la Ley de Coordinación Fiscal como Capítulo V, junto con el FORTAMUN fue agregado en el proceso legislativo. Se creó, como un mecanismo adicional para atender a la población en condiciones de pobreza extrema y desamparo, a

través de programas de asistencia social en materia alimentaria y de apoyos, así como financiar la creación, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica, media superior y superior.

### Asistencia Social

Se crea la Secretaría de Asistencia Pública en 1937, con la intención de brindar apoyo a la población más desvalida, como una obligación del Estado, y no de caridad, piedad o beneficencia, como años antes se consideraba. La asistencia social cobró rápidamente importancia entre los sectores más desprotegidos de la población, al constituirse en un medio institucional de protección, apoyo y ayuda de las necesidades básicas de la población en condiciones de indigencia.

En 1961 se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), como un organismo descentralizado a fin de beneficiar a todos los niños del país con carencias nutricionales, especialmente con los desayunos escolares. Asimismo, con objeto de colaborar con los trabajos de asistencia a menores abandonados, huérfanos, discapacitados, niños en circunstancias de riesgo físico como de equilibrio mental, se crea en 1968 el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).

Como producto de una reorganización del INPI, en 1975 se crea Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), para la integración del bienestar familiar, la formación educativa y el fomento al sano crecimiento físico y mental de la niñez; sin embargo, dos años más tarde, se fusionaron el IMAN y el IMPI, con lo que surge el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y conservar la promoción del bienestar social.

En 1982, a través de un Decreto Presidencial el DIF se encargó de la asistencia social, señalando que el D, IF, dependería de la Secretaría de Salubridad y asistencia Social, estructura ratificada en la Ley General de Salud de 1984. Conforme se concentra la política de salud, la asistencia a la población vulnerable perdió cierta importancia.

Finalmente hasta 1986 se define con claridad el concepto de asistencia social a través de la publicación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual amplía las facultades del DIF, otorgándole el carácter de coordinador de los esfuerzos asistenciales del sector gubernamental, así como de las instituciones y organismos privados cuyo trabajo se realizaría en el campo de la asistencia social.

Fue en los noventa, cuando el concepto de asistencia social sufrió diversas redefiniciones a fin de optimizar los servicios a la población; se establecieron convenios entre los distintos órdenes de gobierno con el propósito de crear programas conjuntos, promover la aportación de recursos financieros de los órdenes de gobierno, distribuir y coordinar acciones entre las partes, de manera proporcional y equitativa, procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada, y consolidar los apoyos al patrimonio de la beneficencia pública en las entidades federativas.

A finales de los años noventa el DIF se convierte en un organismo descentralizado con autonomía de gestión y facultades de coordinación, lo que potenciaría las acciones de cada orden y la atención de las necesidades de cada rincón del País.

Así se suscribieron acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, por medio de los cuales se les transfirieron recursos económicos condicionados para programas de asistencia social, como Cocinas Populares, Raciones Alimenticias, Asistencia Social y Alimentaria a Familias, Unidades de Servicios Integrales y Atención a Población en Desamparo, entre otros.

## **Infraestructura Educativa**

En los años 40, al crecer la demanda educativa, se requería de más escuelas, por lo que el Gobierno Federal decidió construirlas, para lo cual, en 1944 crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), con el fin de ser un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con funciones de organización, dirección y ejecución de los programas federales relacionados con la construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación mexicana.

En 1946, con la reforma del artículo 3° constitucional, la educación primaria se convirtió en obligatoria y gratuita, cuya impartición es responsabilidad del Estado. Lo anterior incrementó la demanda educativa en nivel primaria; durante los años 50 y 60, la situación educativa del país presentaba un alto porcentaje de analfabetismo y deserción escolar, por lo que en 1958 se creó el “Plan Nacional de Once Años”, cuyo objetivo principal era la expansión y mejoramiento de la educación, con el fin de garantizar que todos los niños contaran con educación primaria gratuita y obligatoria, así como suficientes maestros y escuelas.

En los sesentas, se buscó acelerar y mejorar el proceso educativo, se modificaron los planes de estudio, se renovaron los métodos de enseñanza y se reagruparon las asignaturas por área; sin embargo, la población seguía demandando más maestros y escuelas;

De 1977 a 1983 se firmaron los Convenios Únicos de Desarrollo, con el fin de a fin de transferir las responsabilidades de rehabilitación de espacios educativos a los gobiernos estatales, pero fue hasta 1984 cuando se formalizó la

transferencia a los estados para la realización de los programas de construcción y rehabilitación en los espacios educativos de primaria y secundaria. Fue hasta 1985 cuando se publica en el DOF,

La reforma a la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y el Reglamento de la Ley que creó el CAPFCE, estableciéndose las normas generales de operación y su administración. Asimismo se señala que el organismo adecuará progresivamente sus acciones a una estrategia de descentralización, para transferir la ejecución de los programas federales a estados y municipios.

En mayo de 1992 se firma el ANMEB, por lo que el CAPFCE formalizó un convenio parecido a los que firmaron en el caso del FAEB los estados, a SEP y el SNTE, para federalizar de la construcción de escuelas en el nivel básico con los gobiernos estatales, con el fin de que los estados fueran los responsables de la construcción, equipamiento y rehabilitación de los espacios educativos correspondientes a preescolar, primaria y secundaria. Posteriormente, se amplió la cobertura a los niveles medio superior y superior y se estableció que el gobierno del estado o los municipios serían los responsables de la construcción de las áreas educativas.

La construcción de la infraestructura educativa pública se inició en 1995, con un programa piloto en algunos estados, para que los gobiernos estatales administraran la construcción de escuelas del nivel básico. En julio de 1998, se constituyeron 23 organismos en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. No obstante, el CAPFCE concentraba todavía, operativa y jurídicamente, en

algunos estados la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que aún provenían de la Secretaría de Educación Pública.

Posteriormente los gobiernos de los estados se encargaron de los programas de infraestructura física educativa de la educación básica que administraba el CAPFCE; en tanto que a nivel federal se fundaba el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) para reemplazar al Comité Administrador; instituto creado con el objetivo de invertir en los programas de infraestructura de educación básica de los estados mediante un convenio de colaboración. En el caso de otras instituciones federales, en el Distrito Federal y en los demás tipos educativos en todo el país, podía invertir sin necesidad de firmar convenios, dado que los servicios educativos del DF han seguido a cargo de la SEP.

Los recursos de asistencia social e infraestructura educativa se establecieron se transfirieron principalmente a través de los Ramos 12 Salud y 11 Educación Pública del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); situación cambia en diciembre de 1997, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, cuando se adicionó el capítulo V a la misma, a partir de la creación del Ramo 33 en el PEF, con el cual se canalizarían los recursos para la Asistencia Social e Infraestructura Educativa, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), tratándose de transferencias condicionadas, sujetas a reglas de operación y a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación

## EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL

El FAM tiene dos vertientes, la primera es la asistencia social y la segunda es la infraestructura educativa, en tres rumbos diferentes: infraestructura básica, media superior y superior. La primera consiste en hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a vulnerabilidad alimentaria, especialmente los niños, satisfagan sus necesidades alimentarias y

nutricionales, así como prestar asistencia social a las personas en situación de desamparo; la segunda tiene como objetivo proporcionar instalaciones, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de los inmuebles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, para una adecuada operación de los programas a su cargo.

La mitad de los recursos del Fondo se han dirigido principalmente a financiar la asistencia social; en tanto que los recursos destinados a Infraestructura educativa están fragmentados en los niveles básico y superior, que en conjunto participan con el 54.4%. En media superior apenas empezaron a asignársele recursos, debido a que se incluyó ese componente de infraestructura, apenas en 2010

En lo que respecta al componente de infraestructura en educación media superior, a partir de 2010 en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se estableció que se distribuyeran recursos también a este nivel educativo, sin embargo, tardó en recibirlos en el PEF.

La integración de los recursos del FAM los desde 1998, se puede observar en el siguiente cuadro.

## INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

1998-2015

Millones de Pesos

| Años | Total     | Infraestructura Educativa |        |          |        | Asistencia Social |        |
|------|-----------|---------------------------|--------|----------|--------|-------------------|--------|
|      |           | Básica                    |        | Superior |        |                   |        |
| 1998 | 3,720.90  | 1,700.00                  | 45.70% | 336.1    | 9.00%  | 1,684.80          | 45.30% |
| 1999 | 4,558.00  | 1,935.00                  | 42.50% | 532.5    | 11.70% | 2,090.50          | 45.90% |
| 2000 | 5,227.40  | 2,128.60                  | 40.70% | 703.2    | 13.50% | 2,395.60          | 45.80% |
| 2001 | 6,231.10  | 2,514.40                  | 40.40% | 862.3    | 13.80% | 2,854.40          | 45.80% |
| 2002 | 7,115.10  | 2,514.50                  | 35.30% | 1,343.30 | 18.90% | 3,257.30          | 45.80% |
| 2003 | 7,287.70  | 2,595.70                  | 35.60% | 1,359.30 | 18.70% | 3,332.70          | 45.70% |
| 2004 | 7,655.40  | 2,835.30                  | 37.00% | 1,328.40 | 17.40% | 3,491.70          | 45.60% |
| 2005 | 8,673.70  | 3,195.40                  | 36.80% | 1,522.20 | 17.50% | 3,956.10          | 45.60% |
| 2006 | 9,274.70  | 3,361.60                  | 36.20% | 1,682.80 | 18.10% | 4,230.30          | 45.60% |
| 2007 | 10,382.60 | 3,762.70                  | 36.20% | 1,884.40 | 18.10% | 4,735.50          | 45.60% |
| 2008 | 12,469.50 | 4,306.60                  | 34.50% | 2,475.50 | 19.90% | 5,687.40          | 45.60% |
| 2009 | 12,985.10 | 4,484.70                  | 34.50% | 2,577.80 | 19.90% | 5,922.60          | 45.60% |
| 2010 | 13,475.40 | 4,690.70                  | 34.80% | 2,638.50 | 19.60% | 6,146.20          | 45.60% |
| 2011 | 15,127.50 | 5,265.80                  | 34.80% | 2,962.00 | 19.60% | 6,899.70          | 45.60% |
| 2012 | 16,116.90 | 5,610.20                  | 34.80% | 3,155.70 | 19.60% | 7,351.00          | 45.60% |
| 2013 | 12,142.40 | 6,004.70                  | 49.40% | n.d.     | n.d.   | 6,137.70          | 50.50% |
| 2014 | 16,873.80 | 5,474.80                  | 32.40% | 4,746.20 | 28.10% | 6,652.80          | 39.40% |
| 2015 | 18,322.50 | 6,506.70                  | 35.50% | 4,794.60 | 26.20% | 7,021.20          | 38.30% |

Nota: los años 2013, 2014 y ,2015 fueron tomados del Presupuesto Egresos de la Federación

Fuente: Cuenta pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Publico

En 1998 se observa que el rubro Asistencia Social se lleva 45.3 por ciento de los recursos del FAM, inversión en infraestructura educativa básica 45.7 por ciento, mientras que infraestructura educativa superior apenas el 9 por ciento.

Durante 15 años el FAM se llevó un promedio de 45.6 por ciento del presupuesto aprobado del Fondo sin embargo en 2013 subió a 50.5 por ciento, pero se decidió bajarlo en 2014 con 39.4 por ciento y en 2015 bajó más al representar el 38.3 por ciento del total del Fondo.

En cuanto a infraestructura, la destinada a educación básica se llevó desde 1998 el porcentaje más alto, 45.7 por ciento, en 2014 fue menor su participación con 32.48 por ciento y sube a 35.5 presupuestado para 2015.

La infraestructura destinada a educación superior pasa del 9 por ciento en 1998, a 19.9 por ciento en 2008 y 28 por ciento en 2014 y 26.2 en 2015.

Desde su origen, el FAM se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con las reglas del Presupuesto de Egresos de la Federación; es uno de los cuatro fondos referenciados a la Recaudación Federal Participable, su monto se determina anualmente utilizando como referencia el 0.814% de la misma, solo como referencia para la determinación de sus recursos presupuestales del ejercicio fiscal correspondiente.

El FAM representa un promedio de 3.5% del total del Ramo 33, observándose un cambio de prioridades que se observa en un crecimiento más dinámico de infraestructura superior en la tasa de crecimiento, que el de asistencia privada que atiende a la población vulnerable.

Ello se debió al impulsó la inversión en infraestructura, equipamiento, ampliación, mantenimiento y acondicionamiento de los espacios educativos, en coordinación con los gobiernos estatales y la participación de los padres de familia, así como de las comunidades en las acciones de conservación y mantenimiento de los espacios escolares.

Los recursos del FAM se han transferidos las Secretarías de Finanzas o su equivalente en las entidades federativas, quienes los transfieren a los operadores estatales, en este caso a cada sistema estatal de desarrollo integral para la familia (DIF), el cual lo destina en programas como el otorgamiento de desayunos escolares, atención de menores de cinco años en riesgo no escolarizado, apoyo alimentario a sujetos vulnerables y a familias en desamparo. También les transfieren los recursos a los organismos descentralizados estatales responsables de la construcción de escuelas en nivel básico, y para el caso de la Infraestructura Educativa Superior en su modalidad universitaria, las universidades los administran, por cierto ya han sido auditadas por la ASF.

En el trabajo de fiscalización del FAM, particularmente en infraestructura, existe un fuerte rezago, derivado del tiempo para la firma de los convenios y por tratarse obra pública, del tiempo requerido para los procesos de adjudicación.

La reducción en asistencia social, tiene que darse a partir del crecimiento de rubro de inversión en infraestructura.

### **FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA).**

Conforme al artículo 42 de la LCF, son recursos federales que reciben las Entidades Federativas, para prestar los servicios de educación tecnológica y de adultos, y cuya operación se realizará de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

El monto se determina anualmente en el PEF, tomando como base:

- Los recursos presupuestarios que con cargo al fondo se hayan transferido a las Entidades Federativas, durante el ejercicio inmediato anterior.
- Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas, incluyendo las erogaciones por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

### **FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS, (FAETA).**

En 1999, se incorpora al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), al Ramo 33. Su objetivo era permitir a las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con el fin de fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico y continuar con la formación de adultos.

#### **Educación Tecnológica**

En los sesenta se crearon los Centros de Bachillerato Tecnológico, Agropecuario, Industrial y del Mar, como otra opción educativa; asimismo, se sentaron las bases para la creación del Sistema Nacional de Educación Media Superior, y con ello se precisaran distintas finalidades, áreas y orientaciones del

bachillerato.

En 1975, se establece un tronco común para la educación media superior tecnológica, a través del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET); sin embargo, el COSNET reorientó la educación tecnológica en todos sus niveles, fortaleciendo las carreras terminales, y tuvo como resultado la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en 1978, el cual surge como un organismo público descentralizado, administrado por una junta directiva, un director general y los directores de los planteles; su patrimonio estaría constituido principalmente con los subsidios que los tres órdenes de gobierno le otorgaron. **(UEC. Comentarios al Informe de Resultados a la Auditoría practicada por la ASF al FAETA, en el marco del PEF 2012. Octubre de 2012.)**

La desconcentración educativa, abrió expectativas en materia de capacitación laboral, vinculación intersectorial, apoyo comunitario y asesoría y asistencia tecnológicas a las empresas. Se decretó una reforma al CONALEP, en la cual se planteó que su operación se realizaría de manera desconcentrada mediante representaciones regionales o estatales, las cuales funcionarían de acuerdo con el estatuto orgánico; y sus atribuciones eran el derecho de administrar los recursos que fueran asignados para el desarrollo de los proyectos de su competencia, vigilando su correcta y óptima utilización.

En 1998 se desconcentraron los servicios de educación tecnológica, mediante fueron prestados por el Gobierno Federal mediante el CONALEP, lo que cambió con la firma de los convenios de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica.

Hoy el CONALEP es una unidad central que norma y coordina al sistema; 30

Colegios Estatales, una Unidad de Operación Desconcentrada en el Distrito Federal y la Representación del Estado de Oaxaca.

## **Educación para Adultos**

De 1974 a 1978, se reformaron los planes y programas de estudios. La alfabetización se estableció como fase introductoria a la primaria, se publicó la Ley Nacional de Educación para Adultos, se editan los primeros libros de texto para adultos a nivel primaria y la Secretaría de Educación Pública (SEP) crea la Dirección General de Educación para Adultos, con el fin de normar y administrar la modalidad abierta y semiescolarizada.

El 28 de agosto de 1981, se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), como un organismo descentralizado de la administración pública, gobernado por una junta directiva y un director general, con patrimonio integrado esencialmente por asignaciones del Ejecutivo Federal y aportaciones de los gobiernos estatales y municipales; su objetivo era promover, organizar e impartir educación básica para adultos en modalidad abierta.

Con la Ley General de Educación de 1993, se establece la obligación del Estado Mexicano de prestar servicios de educación para adultos, y se define esta última, como aquella que está destinada a personas de 15 años o más que no han cursado o concluido la educación básica.

El proceso de descentralización del INEA, se consolidó con la transferencia de los recursos y facultades para la operación de la educación para adultos y la toma de decisiones a los gobiernos estatales, creando en la mayoría de los estados el Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA), con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión.

Actualmente, tanto el Distrito Federal como Nuevo León, no desconcentran los servicios educativos del INEA, ya que no han suscrito el convenio respectivo, por lo que no se les asignan recursos del fondo y continúan operando con financiamiento del Ramo 11.

Los estados de Baja California, Estado de México y Michoacán, aunque aún no cuentan con el convenio de desconcentración, reciben recursos a través del Ramo General 33; en Baja California se creó el organismo público descentralizado para prestar los servicios educativos, pero se extinguió al no cubrir los objetivos previstos.

Los recursos canalizados a los conceptos de educación tecnológica y para adultos mencionados, se establecieron a partir de 1999, integrados con recursos que el Gobierno Federal transfirió a las haciendas públicas de los estados, y condicionó su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la propia LCF.

### **Impacto Presupuestario**

Durante el periodo 2000-2011, para contribuir a la formación de adultos, el Gobierno Federal transfirió mediante el FAETA más de 44 mil millones de pesos a los sistemas estatales de CONALEP e INEA. Estos recursos se incrementaron en términos reales en 2.6% a precios de 2011.

El organismo educativo que concentró la mayor parte del presupuesto en esos años fue el CONALEP mediante la educación tecnológica, con cerca del 59.0%, con el propósito de formar profesionales técnicos, con habilidades, conocimientos, destrezas y actitudes para garantizar su incorporación a la vida

laboral o su acceso a la educación superior. Mientras tanto, los recursos para impulsar los programas de alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos fuera de edad escolar, destinados mediante el INEA, significaron poco más del 40.0%.

Los estados de Oaxaca, Chiapas, Querétaro, Nayarit, Durango y Zacatecas presentaron el mayor crecimiento, al obtener tasas reales superiores al 5.0%; a pesar de que Oaxaca sólo recibió recursos para la educación de adultos, fue el estado que obtuvo el mayor crecimiento en el periodo. A su vez, 11 estados se encontraron por debajo del promedio nacional, siendo Guanajuato el caso más negativo con una tasa del 0.2%.

## CONTACTO

David Rogelio Colmenares Paramo

[brunodavidpau@yahoo.com.mx](mailto:brunodavidpau@yahoo.com.mx)

@DavidCParamo

