

---

# ANALISIS COMPARATIVO DEL FAEB Y EL FONE.

---

Critica de la fórmula del FONE y propuestas  
de mejora.

---

David Colmenares Páramo

09 DE NOVIEMBRE DE 2015

Como se puede apreciar en lo revisado en el segundo capítulo, en las diversas ediciones -de 2003 a 2007- del Diagnóstico Integral de las Finanzas Estatales, que se elaboraba en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), el peso sobre las finanzas estatales del gasto en los subsistemas estatales de educación básica, existentes desde el momento de la desconcentración o federalización de la educación básica en 1992, fue significativo y con mayor dinámica que el gasto proveniente del FAEB.

Desde un principio los estados con subsistema de educación básica propio, le destinaron recursos crecientes, financiando una parte importante de la educación básica en el estado, lo que se dinamizó por la homologación y la doble negociación, mientras que en aquellos donde el gasto en educación básica con recursos locales era poco significativo, el financiamiento era federal. Se trataba fundamentalmente de gasto federalizado, esto es de recursos federales, transferidos de manera condicionada. A ambos les afectó la dinámica de las transferencias federales, a unos porque el costo de sus subsistemas propios creció de manera más dinámica, dada la insuficiencia de las transferencias federales y la suma de compromisos no honrados en su oportunidad, lo que fue generando déficits en todos, e incluso la necesidad de los que podían de pagar con recursos propios compromisos federales cuando el FAEB no es un fondo concurrente. Sin embargo como se planteó por el Gobierno de Nuevo León en 2007 nunca se cubrió este pasivo del Gobierno Federal, ya que mientras la SEP acordaba, la SHCP decidía. La doble

negociación y la homologación profundizaron lo anterior, como puede apreciarse en el porcentaje del gasto educativo en esos estados y en relación a sus ingresos propios, fundamentalmente los provenientes de las

participaciones -que son ingresos propios de libre disposición-, hasta 2007 se presentaba un esquema de profunda inequidad entre el gasto federal y el estatal, profundizado por el incumplimiento federal de lo establecido en el ANMEB, siendo el Estado de México una de las entidades menos favorecidas, como se hizo ver desde la creación de la CONAGO los primeros años de la Administración de Vicente Fox, como en reuniones previas a la creación de la CONAGO se manifestó por el Gobernador Arturo Montiel.

Lo razonable era la absorción de los subsistemas estatales por el federal, ya que pensar en cargar el ajuste a las finanzas de los estados más débiles en términos de desarrollo y de recursos propios, era un contrasentido y contrario al espíritu descentralizador de que se hablaba en el ANMEB. Además dada la no concurrencia del FAEB y las crisis en el sistema de participaciones, insuficientes para compensar la puesta en suspenso de facultades tributarias concurrentes, hacían imposible e ilógica crear subsistemas estatales en estados como Oaxaca.

A partir de 2008 se empieza a aplicar la primera fórmula del FAEB, que operaba desde 1998 con la inercia existente desde 1992, cuando todos los fondos del Ramo General 33 se incluyen en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), como Capítulo V. Las reflexiones sobre la incorrecta inclusión de las

transferencias de gasto condicionado en la LCF, pueden encontrarse en la segunda parte de este trabajo.

Los cambios que se dan en 2008 obedecieron a la intención de resarcir a algunas entidades con un gasto educativo elevado en el subsistema estatal, pero a costa de las finanzas de los estados de menor desarrollo y mayores indicadores de pobreza, con menor gasto educativo, simplemente porque no

tenían un subsistema estatal, ni los recursos para crearlo, de ahí que aún antes de 1992, el financiamiento fuera fundamentalmente con recursos federales. Además nunca se planteó que el FAEB fuera un fondo concurrente, por tanto no incluís *pari passus*. El resultado de la aplicación de la fórmula del FAEB fue negativo y costoso para la mayoría de las entidades, excepto para aquellas que sumando las matrículas estatal y federal se llevaron los mayores recursos. No se puede mencionar que se benefició a todas las entidades con gasto educativo elevado, que además pagaban una parte importante de los servicios educativos, por ejemplo Chihuahua cubría un treinta por ciento de escuelas, matrícula y docentes

Hasta 2007, el Estado de México era uno de los estados que más recursos propios dedicaba a educación básica, el de mayor población domiciliada y el de mayor matrícula educativa, sumando los dos subsistemas y era evidente que la distribución de las participaciones por población domiciliada y por matrícula sumada le beneficiarían.

En efecto, partir de las reformas de 2008, las participaciones se distribuyen en un cien por ciento en función de la población domiciliada, ya que las tres variables que se incluyeron se promedian y se ponderan por el porcentaje poblacional, existe una correlación casi perfecta entre ambos coeficientes, lo que dado el juego de suma cero, provocó grandes perdedores, destacadamente el estado de Tabasco y el DF, y grandes ganadores, particularmente el Estado de México, Guanajuato y Puebla. **(Ver Colmenares Páramo, David. Necesidad de un Nuevo Pacto Fiscal, México, Fundación Colosio. 2014.)**.

En el caso de la fórmula del FAEB a partir de 2008, sucedió algo parecido, ya que al representar la matrícula sumada de ambos subsistemas el 60 por ciento del Fondo -al no definirse nunca que era “calidad educativa”-, se

benefició durante siete años a los estados con mayor matrícula pública - federal y estatal- y tuvo dos clases de perdedores, los que destinando un porcentaje alto de sus ingresos de libre disponibilidad al gasto en educación básica, tienen poca población como Baja California y a los estados de menor desarrollo, con menores participaciones y economías más débiles, estados sin subsistema estatal de educación básica, como Oaxaca, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, en quienes se fueron generando déficits crecientes, que persisten en 2015, además de la errónea aplicación de la fórmula en la dependencia federal coordinadora del sector educativo.

El Fondo de Compensación del FAEB que se establece a partir de 2010 en mil millones de pesos, cantidades menores en 2008 y 2009, fue insuficiente para cubrir los déficit, no sólo por la fórmula, sino por esta mala aplicación de la

misma, ya que en lugar de considerar el presupuesto ejercido como base para el presupuesto siguiente, tomó como base el presupuesto inicial, quedando el incremento salarial y la inflación como bolsa para el siguiente presupuesto. Además de que los déficit se fueron acumulando. Por su parte los estados con gasto educativo importante tuvieron que ocupar un porcentaje mayor de sus recursos de libre disponibilidad en gasto educativo, como se puede apreciar en los informes preparados por Chihuahua en 2007 y por Baja California para CONAEDU en 2013., en base las Cuentas Públicas respectivas y a la Encuesta de Financiamiento DGPP de la SEP.

En efecto, en 2005 Baja California destinaba el 67 por ciento de sus participaciones netas a sostener su subsistema de educación básica, el Estado de México el 64 por ciento, Chihuahua 61 por ciento, Michoacán 59 y Durango 56 por ciento, mientras que Yucatán y Jalisco, 52 y 51 por ciento respectivamente. Por otra parte Oaxaca, Hidalgo, Baja California Sur y

Quintana Roo, no destinaban a educación básica, ni el 10 por ciento.  
**(Gobierno de Chihuahua. Propuesta para resarcir el gasto en el subsistema de educación básica que realizan algunas entidades federativas. Julio de 2007)**

De esta manera en 2005 el Estado de México pagaba con sus recursos propios el 52 por ciento del presupuesto destinado a educación básica, Baja California 47 por ciento, Jalisco y Chihuahua el 45 por ciento, mientras que Tabasco y Nuevo León 42 por ciento. Por su parte 9 estados financian menos

del 14 por ciento, destacando Oaxaca con el 2 por ciento. La diferencia a cien son recursos federales del FAEB. **(Gob. Chihuahua. Op.cit).**

En un documento más reciente, presentado en el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), elaborado por el Gobierno de Baja California, se aprecia el efecto de la fórmula respecto a los estados que mayores recursos han destinado a educación básica. Para 2012, con cinco años de aplicación de la fórmula del FAEB, se observaban ganadores y perdedores en cuanto al porcentaje que destinan de sus participaciones a educación básica, Baja California sigue destinando el 65 por ciento de sus participaciones netas, destacadamente el Fondo General de Participaciones Neto (FGPN), Durango el 47.5 por ciento, Chihuahua 41 por ciento, Tamaulipas y Michoacán un poco más de 39 por ciento, Sinaloa 38 por ciento, Sonora y Nuevo León, 35 por ciento. El contraste son Oaxaca, Colima, Campeche, Morelos, Querétaro y Quintana Roo, 10 por ciento o menos. **(Santillán Pérez, Javier. Gobierno de Baja California. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) 2013, presentado en la Décima tercera reunión nacional plenaria extraordinaria de la CONAEDU) ,2013.**

Asimismo el Gobierno de Baja California financiaba en 2012, el 48 por ciento de la educación básica, Nuevo León 40 por ciento, Chihuahua 37 por ciento. El EDOMEX 35, Sinaloa y Sonora 34 por ciento, Durango, Jalisco y Yucatán 30 por ciento, Guanajuato y Michoacán 29 por ciento, entre otros. En su presupuesto para 2013 referenciado con el gasto para educación, era de 56 por ciento, y respecto al presupuesto estatal neto, sin el gasto de los poderes

y las participaciones a los municipios, del 70 por ciento. (Santillán Pérez, Javier. Op. Cit.)

No es casual que Chihuahua y Baja California han sido dos entidades con mejor eficiencia recaudatoria en materia de ingresos locales.

Importante es observar como el Estado de México que en 2005 destinaba el 64 por ciento de su Fondo General de Participaciones Neto (FGPN) - descontando el porcentaje participable a los municipios al gasto en educación básica, siendo el segundo, después de Baja California, en hacerlo a nivel nacional. Sin embargo como resultado de la fórmula del FAEB aplicada desde 2008, con dos factores a su favor, gasto en educación básica con recursos propios y fundamentalmente la matrícula de los dos subsistemas, sólo destina en 2012 al subsistema estatal, el 27.9 por ciento de sus participaciones, ya que utiliza recursos federales para el subsistema estatal. Esto es en sólo siete años, pasó de ser el segundo en gasto educativo estatal respecto a sus recursos de libre disposición, al lugar 14, mientras Baja California que en 2005 gastaba en educación básica un equivalente del 67 por ciento de su FGPN, en 2012 sigue siendo el que más recursos de libre disponibilidad destina a ese concepto con el 66 por ciento, lo cual demuestra que ni siquiera los recursos de Carga Elevada Educativa, le permitieron superar esa brecha, lo cual significa inequidad respecto a otra entidad que

tiene mayor matrícula y por tanto mayor población. Es claro como el criterio poblacional y de matrícula total, le favoreció al Estado de México, tanto en el caso de la “nueva fórmula de distribución de las participaciones, modificada

también a partir de 2008, vigente a 2015, con su cauda de perdedores y ganadores.

Lo anterior se aprecia mejor en el siguiente cuadro, donde se comparan los porcentajes de 2005 y 2012.

### PORCENTAJE DEL FGPN DEL GASTO ESTATAL EN EDUCACIÓN BÁSICA.

Entidad Federativa	2005			2012			Diferencia
	Fondo General Participaciones Neto	Gasto Estatal en Educación Básica	Porcentaje	Fondo General Participaciones Neto	Gasto Estatal en Educación Básica	Porcentaje	
Baja California	6,526	4,384	67	11,261	7,394	65.66	-1.34
Durango	2,870	1,598	56	5,254	2,496	47.51	-8.49
Chihuahua	6,548	3,983	61	11,479	4,819	41.98	-19.02
Tamaulipas	7,105	1,877	26	11,138	4,434	39.81	13.81
Michoacán	6,579	3,868	59	12,269	4,849	39.52	-19.48
Sinaloa	5,399	2,474	46	9,640	3,695	38.33	-7.67
Sonora	6,936	2,343	34	9,774	3,421	35	1
Nuevo León	10,602	3,980	38	18,458	6,431	34.84	-3.16
Yucatán	3,533	1,824	52	6,374	2,134	33.48	-18.52
Zacatecas	2,771	1,024	37	4,868	1,619	33.26	-3.74
Coahuila	5,277	1,200	23	9,722	2,932	30.15	7.15
Guanajuato	8,258	3,888	47	16,717	4,990	29.85	-17.15
Baja California Sur	1,488	124	8	2,610	748	28.66	20.66
México	25,944	16,544	64	54,375	15,179	27.92	-36.08
Puebla	8,881	3,506	39	17,282	4,538	26.26	-12.74
Jalisco	13,488	6,888	51	26,091	6,436	24.67	-26.33
Tlaxcala	2,212	633	29	4,017	868	21.61	-7.39
Guerrero	4,757	1,176	25	9,702	2,072	21.36	-3.64
Hidalgo	3,871	259	7	7,722	1,610	20.85	13.85
Veracruz	12,847	5,722	45	25,227	5,051	20.02	-24.98
Chiapas	8,914	3,348	38	17,668	2,653	15.02	-22.98
Aguascalientes	2,567	365	14	4,399	637	14.47	0.47
San Luis Potosí	4,158	818	20	8,117	1,163	14.32	-5.68

Nayarit	2,096	368	18	3,835	519	13.53	-4.47
Tabasco	10,746	3,199	30	13,801	1,801	13.05	-16.95
Quintana Roo	2,879	228	8	4,692	487	10.39	2.39
Querétaro	3,812	684	18	6,657	669	10.04	-7.96
Morelos	3,390	461	14	5,839	581	9.94	-4.06
Campeche	2,268	391	17	3,665	266	7.25	-9.75
Colima	1,767	237	13	2,734	168	6.16	-6.84
Oaxaca	5,532	195	4	10,546	503	4.77	0.77
<b>TOTAL</b>	<b>194,021</b>	<b>77,589</b>	<b>1,008</b>	<b>355,933</b>	<b>95,163</b>	-	-

Fuente: Gasto Estatal, Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal SEP 2012 y Fondo General de Participaciones 2012 publicado Diario Oficial de la Federación

## PLANTEAMIENTOS ESTATALES

El **Gobierno de Chihuahua propuso** en 2005, la creación “de un Fondo de Compensación que anualmente represente un monto equivalente al gasto en educación básica que realizan por encima de la media nacional como proporción de sus participaciones federales netas” (**Gobierno de Chihuahua. Op. Cit**). Su propuesta significaba presupuestalmente, 19 mil millones de pesos adicionales.

Por su parte **Baja California, propuso en 2013** en la CONAEDU, siete años después de la de Chihuahua, un Fondo Compensatorio para apoyar a las entidades con mayor gasto propio en educación, pero también a los de mayor pobreza, afectados fuertemente por la fórmula. Asimismo un reclamo para que la Federación cumpla con lo establecido en el Acuerdo de 1992. Su propuesta en resumen fue la siguiente:

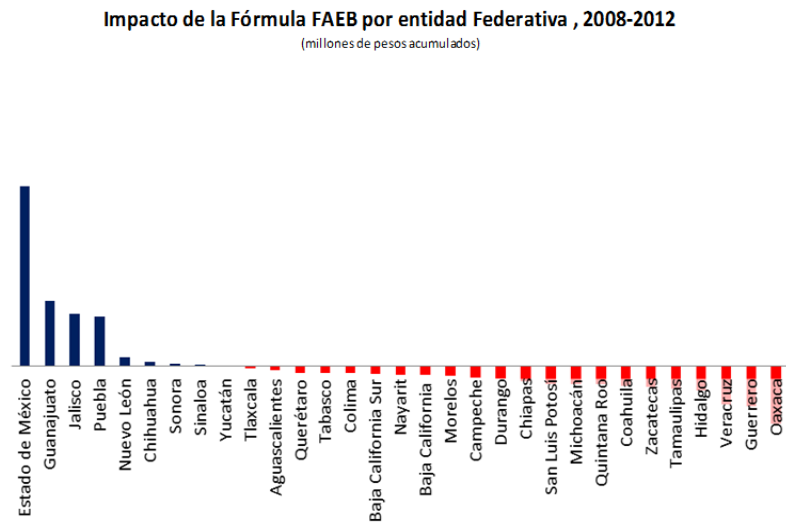
- “Que la Federación asuma plenamente los compromisos de financiamiento establecidos en el ANMEB;
- “Que se reconsideren las proyecciones de CONAPO en relación con la migración en los estados receptores de migración, la cual dista de bajar y por el contrario aumenta anualmente, lo que ocasiona drásticas reducciones a los fondos como el FAM (62.2 % para Baja California y 25.6 % para Quintana Roo) al no considerar los flujos migratorios;
- “Crear un fondo compensatorio para las entidades que más invierten en educación, así como para apoyar a las entidades con mayores índices de rezago social, según el CONEVAL;
- “Que la Federación se haga cargo al cien por ciento del incremento de la demanda educativa en educación básica, media superior u superior, en los estados que están por encima de la media nacional en inversión estatal hasta alcanzar esta media”. **(Santillán Pérez, Javier. Op. Cit.)**
- 

En 2013 se modifica nuevamente el artículo 27 de la LCF, aprobándose la sustitución del FAEB por el FONE a partir de 2015, siendo 2014 un año de transición, por lo que el Grupo de Trabajo de la Comisión de Educación de la CONAGO, plantea en octubre de 2013, la inclusión en el FONE de las prestaciones otorgadas por los estados en la doble negociación, integrando su costo; la definición de las consideraciones técnicas para determinar la relación alumnos-grupo como base en la definición de la matrícula para la

asignación futura del gasto operativo; en suma de los mecanismos técnicos y operativos del FONE. (CONAGO. 23 de Octubre de 2013)

## IMPACTO DE LA FÓRMULA FAEB POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2008-2012 (millones de pesos)

Estado de México	12,272
Guanajuato	4,499
Jalisco	3,596
Puebla	3,397
Nuevo León	614
Chihuahua	332
Sonora	187
Sinaloa	156
Yucatán	30
Tlaxcala	-147
Aguascalientes	-242
Querétaro	-413
Tabasco	-420
Colima	-444
Baja California Sur	-483
Nayarit	-541
Baja California	-543
Morelos	-625
Campeche	-731
Durango	-820
Chiapas	-1,036
San Luis Potosí	-1,185
Michoacán	-1,213
Quintana Roo	-1,225
Coahuila	-1,296
Zacatecas	-1,392
Tamaulipas	-1,533
Hidalgo	-1,623
Veracruz	-2,565
Guerrero	-2,722
Oaxaca	-3,884



**Fuente:** SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

En 2013 y 2014 los déficits se incrementan y las ganancias se fortalecen, como se ha podido apreciar en los diversos cálculos realizados por las entidades federativas.

Como parte de las medidas de reforma fiscal para 2014, se publican en el DOF del 9 de diciembre de 2013, modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal, siendo el cambio más importante la transformación del FAEB en el

Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) que empezó a operar en 2015, ya que en 2014 siguieron aplicándose las disposiciones del FAEB, y su primer año de operación sería 2015.

En 2014 se llevó a cabo un proceso de transición que incluía la conciliación de las plazas transferidas a los estados en 1992 en el marco de la ANMEB, así como las correspondientes a los 22 años posteriores, conciliación que se daría de manera bilateral entre los estados de manera individual y la SEP. En el periodo de transición, se realizaron algunas acciones por parte de la SEP con los, por tanto excepto el Distrito Federal, entre ellas la conciliación de los registros de las plazas que fueron transferidas en 1992, “así como las plazas correspondientes a años posteriores, que sean reconocidas, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Asimismo registrar las plazas validadas en el Sistema de Información y Gestión Educativa, e Integrar la nómina del personal educativo que ocupe las plazas previamente conciliadas, incluyendo los sueldos y prestaciones correspondientes en cada Estado.

La CONAGO introdujo para la transición hacia el FONE, algunos temas, entre los que destacaban, incrementar el FAEB “de tal forma que se garantice con carácter de regularizable el cien por ciento del incremento salarial y las prestaciones económicas; incrementar el Fondo de Apoyos Complementarios para el FAEB; evitar la doble negociación, **así como implementar un catálogo nacional de conceptos, con el fin de realizar una homologación gradual de los conceptos salariales**; y crear un fondo educativo para distribuirse entre todos los estados pero que se enfoque o atienda las necesidades de las zonas con mucha pobreza”. (CONAGO. 23.10. 2013. Op. Cit.)

En el Informe de su Comisión de Educación, señalaba la CONAGO, de acuerdo al Dictamen de la Cámara de Diputados, que el monto total del FONE sería fijado de acuerdo con las plazas registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa, incluyendo sueldos y prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social, así como las ampliaciones autorizadas el ejercicio inmediato anterior (**LCF**), lo cual quedó establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. No se mencionó nada respecto a la tributación estatal, como es el caso del impuesto sobre nóminas y que es un costo inherente al salario.

Pero advertía que “con la entrada en vigor del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) no se tiene la certeza del presupuesto que se asignará a cada entidad federativa, dado que se establece que el monto total será determinado de acuerdo con las plazas ocupadas en el sistema de información, y a fin de que se consideren el total de las plazas ocupadas y la totalidad de las prestaciones nacionales y locales otorgadas, se garanticen recursos suficientes para la operatividad del sistema nacional educativo”. (**CONAGO.Op.cit.**)

Los gobernadores también plantearon, que se incrementara el Fondo de Compensación del FAEB, de los mil millones dispuestos desde 2010, a cinco mil millones en 2014. Por supuesto no se aprobó ningún incremento.

Por otra parte también propuso el Grupo de Trabajo de Educación de la CONAGO, crear un Fondo de “al menos 3 mil millones de pesos, adicionales”, para que pudieran cumplir con el costo financiero de lo establecido en la

Reforma Educativa, poniendo énfasis en el reconocimiento de las prestaciones otorgadas en la doble negociación.

**Entre los riesgos para los estados** se percibía que las plazas y prestaciones que no se lograsen conciliar y concertar con la SEP y la SHCP no tendrían cobertura presupuestal en el FONE, de ahí la insistencia de la Comisión de Educación de la CONAGO, respecto a la consolidación de plazas y de las prestaciones económicas, que los estados no tendrían capacidad para mantenerlas, lo cual estimaban tendría un costo adicional de 25 mil millones de pesos, para que “los recursos adicionales al FONE, destinados a gasto de operación prever montos específicos para la administración del Sistema Educativo Estatal, que incluye el salario de algunos funcionarios, asesores y operadores de programas de intervención pública”. (CONAGO. Op.Cit).

Finalmente en ese Informe de este Grupo de Trabajo de la CONAGO se hicieron dos propuestas adicionales, una referente a la infraestructura de educación básica, financiada con el FAM, esto era que se incrementaran un 25 por ciento los recursos de esta Fondo, con el fin de llegar a 7 500 millones de pesos. Asimismo que por única vez se incluyera un Fondo Resarcitorio para cubrir los compromisos pendientes de pago de las entidades perdedoras con la fórmula del FAEB de 2008 a 2014, esto es para resolver el problema de los déficits que dejó la fórmula y su incorrecta aplicación.

Hubo casos como el de Oaxaca, en donde se estimaba en alrededor de 15 mil plazas sin correspondencia con el “Analítico de Plazas” de la SEP; los gastos de operación que distribuye el FONE han resultado insuficientes para cubrir prestaciones no inherentes a la plaza, derivadas de la doble

negociación, que se cubrían con recursos del capítulo de servicios personales, así como erogaciones de otros niveles educativos, fenómeno que se da en todos los estados. Esto es lo compromisos asumidos en la doble negociación, siendo diferentes en cada estado.

**Los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, FONE,** quedaron plasmados en el artículo 26 de la Reforma, destacando: apoyar con los recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asigna a las entidades federativas y apoyarlas con recursos para cubrir los gastos de operación, que seguirían operando los estados, sin incluir al Distrito Federal, cuyo sistema está a cargo de la SEP.

El FONE seguiría siendo administrado por la SHCP, igual que sucedía con el FAEB, con recursos del Ramo General 33, para apoyar con los recursos complementarios para que las entidades federativas ejerzan sus atribuciones en materia educativa. Por su parte los estados, seguirán siendo responsables de cubrir con sus recursos las plazas que no se encuentren en los supuestos de la Ley General de Educación y no cubrirá la totalidad de la nómina educativa. Esto se refiere a los subsistemas estatales.

De esta manera con los recursos del FONE se pagarán los servicios personales correspondientes a las plazas transferidas en 1992 y las correspondientes a los Convenios formalizados registrados por la SEP y que estén en el Sistema de Información y Gestión Educativa, lo que permitiría que se paguen con cargo al FONE las plazas derivadas de la conciliación de las plantillas, ya que esta se plasma en un Convenio bilateral.

De esta forma el monto presupuestal del FONE se determinaría a partir de las plazas registradas, las ampliaciones presupuestarias derivadas del incremento salarial, la creación de plazas y la actualización del gasto de operación, de acuerdo a una fórmula establecida en la modificación presupuestal del artículo 27 de la LCF.

Un cambio importante respecto al FAEB que mantenía la doble negociación salarial y no participaban los estados en la definición de los salarios, es que se establece una negociación única, donde participan las autoridades estatales, la autoridad federal y la representación del SNTE.

#### **LOS CAMBIOS EN LA LCF.**

El nuevo artículo 27 y el 27 A, quedaron adicionados a partir del 21 de diciembre de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 27:** El monto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. Las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste,

como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del artículo 27-A de esta Ley;

III. La creación de plazas, que en su caso, se autorice.

No podrán crearse plazas con cargo a este Fondo, salvo que estén plenamente justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y las demás disposiciones aplicables, así como los recursos necesarios para su creación estén expresamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente; y

IV. Los gastos de operación y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste. La distribución de estos recursos se realizará cada año a nivel nacional entre las entidades federativas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

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

Dónde:

$$MP_i = H_{ni} / H_N$$

$GO_t$  es el monto total del recurso destinado a gasto operativo del FONE.

$GO_i$  es el monto del recurso destinado a gasto operativo del FONE para la entidad federativa  $i$ .  $MP_i = H_{ni} / H_N$

$GO_{i, 2013}$  es el Gasto de Operación presupuestado para la entidad federativa  $i$  en el PEF 2013.

*GO2013* es el Gasto de Operación presupuestado en el PEF 2013.

*MPi* es la participación de la entidad federativa *i* en la matrícula potencial nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo. Por matrícula potencial se entiende el número de niños en edad de cursar educación básica.

*Hni* es el número de habitantes entre 5 y 14 años en la entidad federativa *i*.

*HN* es el número de habitantes entre 5 y 14 años del país

**ARTÍCULO 27-A.** El Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación, concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública, conforme a lo siguiente:

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

II. Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las

plazas distintas a las señaladas en la fracción anterior, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondiente a dichas plazas;

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

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

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

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

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

IV. La Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas darán acceso al sistema establecido para el registro del personal educativo, para efectos de consulta, a las instancias locales y

federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten. La información se hará pública en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas. **(LCF)**

### **¿QUIEN ES EL PATRON SUSTITUTO?**

Un cambio fundamental, aunque cuestionable, en el ámbito administrativo, es el de que los estados pasan de ser patrones sustitutos como se estableció en el ANMEB y en la LCF hasta 2014, a ser los “patrones” y la SEP el nuevo patrón sustituto, pero es el Gobierno Federal el que pone los recursos y aprueba las plantillas. Esto es la figura de los estados como patrón sustituto pasó a la historia a partir de 2015, con lo que queda implícito que el “patrón” es el estado y la SEP sólo se va a dedicar a vigilarlos.

Así quedó establecido en el anexo al artículo 26-A, Fracción IV de la LCF que señala que “los recursos correspondientes a la nómina a que se refiere el artículo anterior serán pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su **calidad de patrones** a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; en este último caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes”.

La Secretaría de Educación Pública se coordinará con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente al personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave.

Pero habría que considerar que la nueva calidad de patrón de los estados, no elimina de responsabilidad a la autoridad educativa federal en la obligación solidaria nacida en virtud de la transferencia de los servicios educativos derivada del ANMEB, que no se ha extinguido, de hecho es el origen de todo lo que ha sucedido, a través del cual el Gobierno Federal proveería el financiamiento necesario y suficiente para cubrir los gastos de las actividades que en exclusiva les corresponden en términos de la Ley General de Educación.

Lo anterior significa que las autoridades educativas de ambos órdenes de Gobierno, son corresponsables de los compromisos establecidos con los trabajadores. Desde el momento de la desconcentración de 1992, el costo de la doble negociación, los compromisos pendientes de honrar, las consecuencias de la fórmula incremental de 2008, así como de todos aquellos compromisos y obligaciones adquiridos tanto por el patrón sustituto como por el sustituido desde 1992 son temas que incumben al propio gobierno federal, así como la solución de los déficit derivados del FAEB, que han quedado acumulados en la mayoría de los estados.

## **UNA SOLA NEGOCIACION SALARIAL**

En virtud de lo anterior, a partir de 2015 con la entrada en operación del FONE, y el nuevo Artículo 27 A, **se considera suprimida la doble negociación salarial**, que operó hasta 2014, con un alto costo para las finanzas estatales, ya que las prestaciones adicionales se fueron fijando en el tiempo de acuerdo

a la fuerza de cada sección sindical, llegando a casos extremos como el de Oaxaca.

**Con el inicio de la operación del FONE**, la negociación salarial, se realizará, entre los “patrones”, esto es los estados, que son ya los titulares de la relación laboral; los trabajadores, la representación del SNTE; así como la “participación” de la Secretaría de Educación Pública, el “patrón sustituto”, para efectos del financiamiento que corresponde pagar al gobierno federal, en los términos del artículo 26 de la LCF y para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente.

Textualmente dice la LCF que:

III. Los incrementos en las remuneraciones del personal que ocupa las plazas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 26 de esta Ley, serán acordados con base en:

“c) La negociación del incremento en remuneraciones, la cual se llevará a cabo, por parte de los patrones, **por una representación de las autoridades educativas de las entidades federativas que sean las titulares de la relación laboral**; por parte de los trabajadores, una representación que acuerden los sindicatos correspondientes; así como con la participación de la Secretaría de Educación Pública para efectos del financiamiento que corresponde a la Federación en los términos del artículo 26 de esta Ley y para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente.”

Un detalle que habría que revisar, es que la Ley respecto a la participación de la SEP, sólo menciona que es para efectos del financiamiento correspondiente, sin embargo ello implica la limitación de la responsabilidad que en la realidad tiene la autoridad educativa federal dentro del servicio educativo.

En los hechos, la SEP tiene el carácter de “administrador y pagador” de la nómina, pero únicamente de aquellas plazas que esa misma Secretaría determine, esto lo convierte en juez y parte del proceso de autorización y pago, restándole autoridad a las Instituciones educativas locales en su nuevo carácter de patrón. Por ello, cualquier negociación que las autoridades locales, en su “carácter de patronos” y las correspondientes representaciones sindicales magisteriales, no serán viables, debido a que cualquier negociación política, económica, sindical y/o laboral, tales acuerdos estarán sujetos a la validación de la SEP. Esto significa que el proceso político de negociación continuará siendo responsabilidad de los Estados, pero la autorización de pago será atribución exclusiva de la SEP, debilitando, la condición de patrón que, en términos de la legislación laboral, permite conjuntamente con la representación sindical, establecer de común acuerdo, las condiciones en que se ha de llevar a cabo una relación laboral.

Esto es contradictorio con la propia Ley de Coordinación Fiscal, ya que al centralizar la autorización y realización del pago de nómina como atribución exclusiva de la SEP, se genera un retroceso respecto al esquema previsto en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece que serán las propias autoridades locales las responsables de administrar (radicar, aplicar y comprobar) los recursos federales del Ramo 33 en materia educativa.

## OPORTUNIDADES DE MEJORA

En el caso de las prestaciones otorgadas previamente, destaca el pago de días adicionales a los reconocidos por la SEP, fenómeno que se aceleró desde 1997 después de una fuerte movilización sindical en el DF, de profesores de Oaxaca, Guerrero y Michoacán. Hasta 2014 la SEP sólo les reconocía 50 días, 40 de aguinaldo y 10 de vacaciones, cuando todos pagaban más de 120 días, que se fueron resolviendo con anticipos de calendario por parte de la SHCP e incluso algunos apoyos extraordinarios por “única vez”, los cuales nunca fueron regularizados.

Otro tema que evidenció la ineficacia de la desconcentración centralizada de la educación básica desde 1992, es el de **los trabajadores comisionados al sindicato, pagados con recursos del FAEB**, lo que desde el inicio de la desconcentración o federalización se venía arrastrando en un juego de usos y costumbres, heredados por el peso del SNTE en la administración de la educación básica en todo el País. Práctica evidenciada en las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), advertida en el Acuerdo 482. En las auditorías de la ASF, se detectaron los comisionados con oficio y los empleados con plazas de docente cumpliendo tareas administrativas o de dirección -potenciales comisionados-, además del pago a maestros con otras actividades legislativas o ejecutivas, lo cual se tradujo en numerosas observaciones, lo que al final se ha convertido en un costo adicional para las finanzas estatales, ya que tenían que reintegrar los recursos pagados incorrectamente, reintegros necesarios para la solventación de las

observaciones, pero los mismos se realizaron con recursos estatales, lo cual en el fondo no resolvió nunca el problema del manejo inadecuado de los recursos públicos, sean del FAEB o estatales y fue parte de lo que se transfirió en 1992, esto es todos los acuerdos, compromisos y malas prácticas en la relación sindical. Lo cual ha motivado reclamos permanentes de la sociedad e incluso demandas como la de Mexicanos Primero.

En conclusión de este tema, con la centralización de las nóminas, debe desaparecer la figura de los comisionados, aunque es importante señalar que en el caso del DF, hasta la Cuenta Pública 2013, siempre aparecieron trabajadores comisionados al sindicato pagados con recursos del FAEB, un promedio de 150, lo más delicado fue que los reintegros no se hicieron con recursos estatales, sino federales, ya que la administración de los servicios administrativos del DF ha estado a cargo de la SEP. En 2016 se conocerán los resultados de las últimas auditorías al FAEB en 2014 y sólo en 2016, se auditará por primera vez al FONE.

En suma queda claro que: cada estado es individualmente patrón de los trabajadores de la educación que tenga adscritos; a la negociación (única) acudirá en su carácter de “patrón” el responsable del área de Educación de cada Estado; por los trabajadores acudirá la representación que acuerden los sindicatos correspondientes. Se entiende SNTE y estatales; finalmente, la SEP participara en la reunión en lo relativo al financiamiento en términos del artículo 26 de la propia Ley y como vigilante de que la negociación sea consistente con los objetivos del Servicio Profesional Docente.

De tal manera que a partir de 2015, cada entidad federativa es individualmente patrón de los trabajadores de la educación federalizados, que tenga adscritos, a la negociación (única) acudirá en su carácter de “patrón” el responsable del área de educación de cada estado; por los trabajadores acudirá la representación que acuerden las secciones sindicales del SNTE correspondientes. La SEP participara en lo relativo al financiamiento en términos del artículo 26 de la propia Ley y como vigilante de que la negociación sea consistente con los objetivos del Servicio Profesional Docente.

## **EL PROCESO DE CONCILIACIÓN**

El proceso de conciliación de plantillas, se dio en un contexto sui generis, ya que la normativa laboral y presupuestal, es facultad del Gobierno Federal, siendo hoy el patrón sustituto.

Una de las premisas es que se reconcentra la conciliación de las plantillas, a fin de que la SEP las administre, a través de un convenio de coordinación para la conclusión e las plazas transferidas, no muy favorable para los estados en virtud de que estos asumen toda la responsabilidad de los actos “efectuados” hasta el 2014, en lo especial, los compromisos laborales; no obstante que la Federación era como patrón en este proceso generado en el Acuerdo de 1992 y su incumplimiento generó importantes déficits en las haciendas estatales, incluso se les condicionaron apoyos extraordinarios a la firma del Convenio.

En el mismo se manifiesta la contradicción en la calidad de patrón de las entidades federativas, en el sentido, que el Gobierno Federal determina en su totalidad la normatividad, así como los esquemas, límites y monto del financiamiento y de las negociaciones; y los gobiernos estatales, asumen la operación y responsabilidad ante todas las instancias externas e internas de operar un sistema, que en este entorno, les es ajeno.

Asimismo hay que mencionar que el FONE de origen empieza con una insuficiencia presupuestal, que dificultan la operación de los sistemas transferidos, por lo que se requiere plantear una serie de ajustes a la Ley de Coordinación Fiscal.

## **PRESUPUESTO 2015**

En el Presupuesto para 2015, el FONE significa, igual que el FAEB, cerca de dos terceras partes del Ramo 33, el 55.6 por ciento de los recursos, el mismo se divide en cuatro subfondos: servicios personales, otros de gasto corriente, gastos de operación y un Fondo de Compensación, este último con 8, 677 millones, con contrasta con los mil millones que de 2010 a 2014 operó el Fondo de Compensación del FAEB.

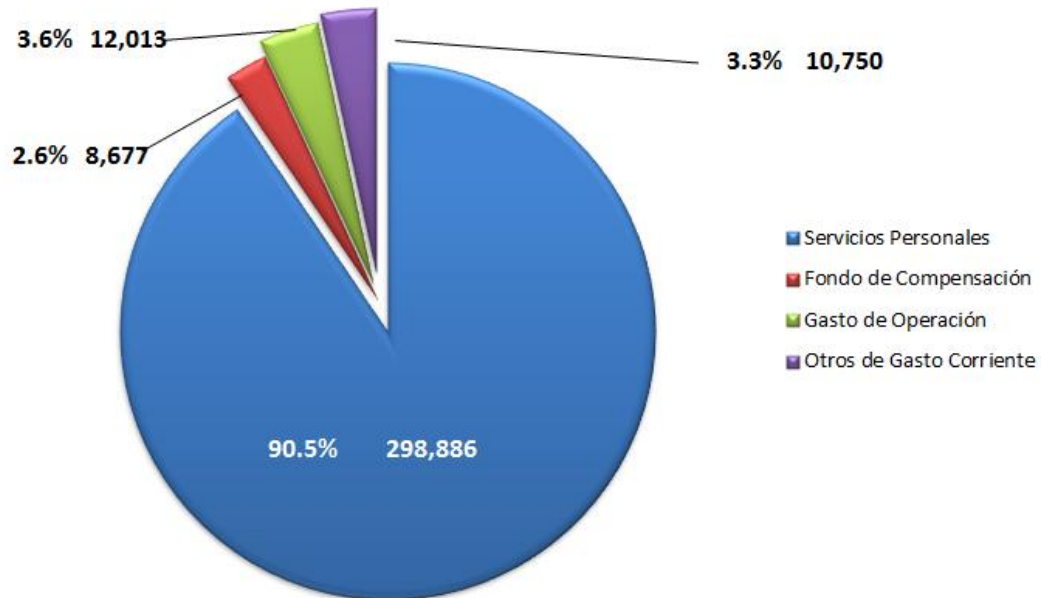
**RAMO GENERAL 33: APORTACIONES FEDERALES PARA  
ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS: 2015**

Fondo	Cantidad en pesos	Porcentajes Ramo 33	Porcentajes
<b>Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)</b>	<b>330,325,823,796</b>	<b>55,86</b>	<b>100</b>
Servicios Personales	298,886,341,193	50,54	90.48
Otros de Gasto Corriente	10,749,607,402	1,82	3.25
Gasto de Operación	12,012,945,449	2,03	3.64
<b>Fondo de Compensación</b>	<b>8,676,929,752</b>	<b>1,47</b>	<b>2.63</b>
<b>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)</b>	<b>77,845,081,243</b>	<b>13,16</b>	<b>100</b>
<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)</b>	<b>58,502,952,951</b>	<b>9,89</b>	<b>100</b>
Entidades Federativas	7,091,407,201	1,20	12.12
Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	51,411,545,750	8,69	87.88
<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN DF)</b>	<b>59,263,903,039</b>	<b>10,02</b>	<b>100</b>
<b>Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)</b>	<b>18,827,154,148</b>	<b>3,18</b>	<b>100</b>
Asistencia Social	8,660,490,908	1,46	46
Infraestructura Educativa	10,166,663,240	1,72	54
<b>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)</b>	<b>6,020,432,337</b>	<b>1,02</b>	<b>100</b>
Educación Tecnológica	3,797,109,534	0,64	63.07
Educación de Adultos	2,223,322,803	0,38	36.93
<b>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)</b>	<b>8,190,964,440</b>	<b>1,39</b>	<b>100</b>
<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)</b>	<b>32,380,854,800</b>	<b>5,48</b>	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>591,357,166,754</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: Diario Oficial de la Federación (23/12/2014), ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

### INTEGRACIÓN DEL FONE POR SUBFONDO

(millones de pesos)



**Fuente:** SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

Respecto al FAEB 2014, el FONE crece en 37 742 millones de pesos, 9.2 por ciento real adicional, con un cambio en la estructura de perdedores y ganadores, en función de la matrícula. Por ello se crean varios sub fondos en el FONE, resaltando el Fondo de Compensación para los estados afectados por la equivocada aplicación del FAEB, sino para los beneficiados con dicha fórmula, esto es para protección de los ganadores, no existiendo ningún fondo para compensar a los perdedores con los elevados déficit heredados del FAEB, esto se sigue con la política de privilegiar a los estados con mayor

población como el Estado de México, en detrimento de los de menor desarrollo.

Sin embargo en virtud de que se distribuyó hasta 2014 en función de la matrícula estatal que incluye la planta docente del subsistema estatal, el nuevo procedimiento afecta a las entidades ganadoras con el anterior procedimiento, por lo que se crea el Fondo de Compensación del FONE, como uno de los cuatro sub- fondos del mismo.

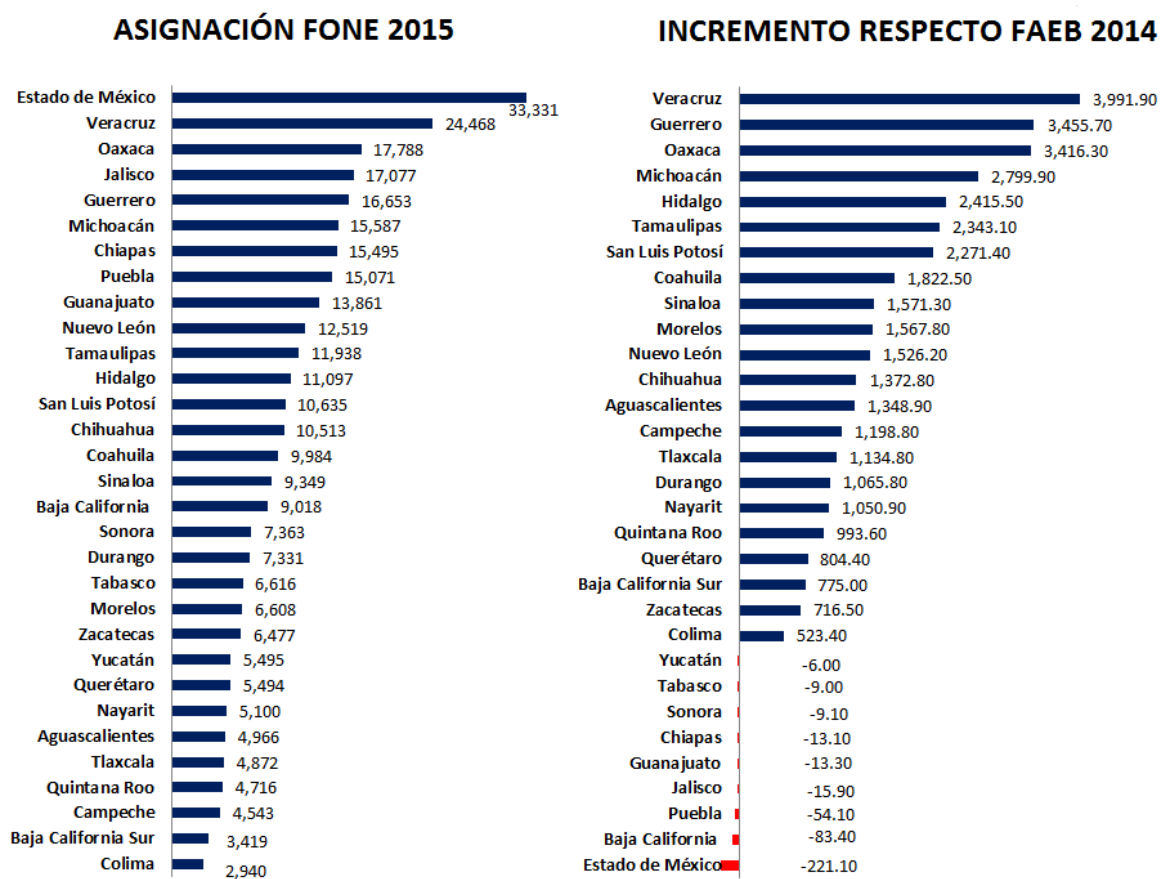
### FONE DISTRIBUCION PRESUPUESTAL 2015

Entidad Federativa	TOTAL	SUB FONDOS			FONDO DE COMPENSACIÓN
		GASTO EN SERVICIOS PERSONALES	GASTO DE OPERACIÓN	OTRO GASTO CORRIENTE	
Estado de México	33,331	24,681	2,819	699	5,132
Veracruz	24,468	22,463	400	1,605	0
Oaxaca	17,788	17,217	571	0	0
Jalisco	17,077	16,226	592	797	0
Guerrero	16,653	15,528	427	698	0
Michoacán	15,587	14,474	317	0	0
Puebla	15,071	13,131	558	874	508
Chiapas	15,495	12,422	442	931	1,700
Guanajuato	13,861	11,708	261	1,030	861
Nuevo León	12,519	11,564	955	0	0
Tamaulipas	11,938	11,528	366	44	0
Hidalgo	11,097	10,936	161	259	0
San Luis Potosí	10,635	9,688	183	764	0
Chihuahua	10,513	10,063	289	161	0
Coahuila	9,984	9,527	451	6	0
Sinaloa	9,349	9,046	186	116	0
Baja California	9,018	7,810	1,021	0	187
Durango	7,331	6,736	173	422	0
Sonora	7,363	6,492	274	463	134
Tabasco	6,616	5,928	150	537	0
Morelos	6,608	6,491	118	0	0
Zacatecas	6,477	5,704	177	596	0
Querétaro	5,494	5,370	100	24	0

<b>Yucatán</b>	<b>5,495</b>	5,008	133	199	155
<b>Nayarit</b>	<b>5,100</b>	4,760	121	220	0
<b>Aguascalientes</b>	<b>4,966</b>	4,680	122	164	0
<b>Tlaxcala</b>	<b>4,872</b>	4,649	126	97	0
<b>Quintana Roo</b>	<b>4,716</b>	4,608	109	0	0
<b>Campeche</b>	<b>4,543</b>	4,551	92	0	0
<b>Baja California</b>					
<b>Sur</b>	<b>3,419</b>	3,218	201	0	0
<b>Colima</b>	<b>2,940</b>	2,780	118	42	0

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

## DISTRIBUCIÓN DEL FONE PARA 2015 (millones de pesos)



Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

En virtud de que estaba previsto empezar a cubrir la nómina en 2015, marzo de 2014 se inició el proceso de conciliación de plazas/horas transferidas, así como para determinar conceptos y plazos de los sueldos, proceso que ya para agosto se había concluido en 29 estados. **(SHCP. FONE: AVANCES EN SU IMPLEMENTACIÓN, OCTUBRE DE 2014)**

El FONE empieza a operar en 2015, de acuerdo a los “Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo”, emitido por la SEP.

Sin embargo mantienen algunas debilidades del FAEB, particularmente las que tienden a la inequidad: la fórmula para la distribución de los gastos de operación del FONE, replica las fallas del FAEB de considerar al país como un ente homogéneo y distribuir los recursos disponibles, limitados por la “suma cero”, de gastos de operación entre las entidades federativas en función de la demanda potencial de la educación básica, sin considerar las diferencias entre las mismas, como ya se ha mencionado, los mayores costos de operación en los estados más pobres, con mayor población rural, indígena, con mayor dispersión poblacional, vías de comunicación precarias, y por tanto con grupos escolares más reducidos incluso con conocimiento precario del español, en suma mayores costos de operación de los centros educativos.

## **EL PAGO DE LAS NOMINAS**

El procedimiento para el pago de las nóminas, establecido en el artículo 26 A,

es el siguiente: la SEP y la SHCP emiten las disposiciones para registrar la nómina, incluyendo los movimientos de personal, a través del Sistema de Administración de Nómina de la SEP; los estados cargan sus registros y la SEP verifica su consistencia y solicita a los estados validar sus respectivas nóminas; si existe consistencia, la SEP solicita a la TESOFE, mediante una CLC, realizar el pago a cada estado, directamente a su secretaría de finanzas, quien transfiere los recursos inmediatamente al organismo descentralizado o la secretaría de educación correspondiente.

La Ley pretende que se pague a los maestros a través de transferencias electrónicas, pero da salvedad para “aquellos que se encuentren en localidades donde no haya disponibilidad de servicios bancarios”, como sucede en algunos, particularmente Oaxaca, con 570 municipios, con vías de comunicación limitadas, grandes distancias, insuficiencia de sucursales bancarias, el costo para pagar es muy alto y esos costos no se contemplan en las consideraciones para la distribución del subfondo de operación, que resulta insuficiente para la mayoría de los estados, aun sin considerar el problema pendiente de los déficit heredados del FAEB.

En Oaxaca las dificultades para pagar más del 30 por ciento de la nómina por medios electrónicos por la insuficiencia de sucursales bancarias y por el control sindical de la operación del IEPO, existía una red cercana a los tres mil pagadores habilitados por el sindicato, siendo un mecanismo de control y presión para los propios maestros. Poco a poco se ha operado un sistema integral para lograr avances importantes al respecto, llegando a pagar por esta vía más del 80 por ciento de la nómina.

## **SUB FONDO DE OPERACION**

La fórmula de distribución del FONE se basa en el gasto de operación presupuestado del ejercicio inmediato anterior, esto es el de 2014, partiendo del proyecto, no del ejercido, el cual fue insuficiente, afectando a los estados con mayores niveles de pobreza y sin subsistema estatal.

Con la entrada en operación del FONE, se centraliza el pago del capítulo 1000 (Servicios Personales) y se establecen restricciones a los gastos de operación, al destinar su uso únicamente a los capítulos 2000 (Materiales y Suministros) y 3000 (Servicios Generales), así como al pago de las contribuciones locales de las plazas conciliadas.

Igual que en el FAEB, **no se considera en la nómina centralizada el pago del Impuesto sobre Nómina (ISN)**, que al ser un impuesto inherente a las erogaciones en efectivo o en especie de las remuneraciones al trabajo personal subordinado se debe pagar con cargo al capítulo 1000 “Servicios Personales”, lo que han pedido diversos estados como San Luís Potosí.

Aún con las limitaciones mencionadas de la inequidad inherente de la fórmula del FAEB, el ANMEB desde 1992, la creación del FAEB en 1998, y la fórmula de 2008 a 2014, se podían cubrir ciertos gastos de operación, así como de equipamiento y mantenimiento, pero el carácter inequitativo de la fórmula del FAEB y su opacidad, fueron encontrados por la propia Auditoría Superior de la Federación en el Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado, de junio de 2013, el cual respecto al resultado de la afectación de la aplicación de la fórmula y su cálculo, contrario a lo establecido en la LCF, señalaba que lo anterior, “ha generado presiones en las finanzas

estatales, que se han visto afectadas con la aplicación de la nueva fórmula, ya que la pérdida de recursos con esta forma de distribución, respecto de lo que recibirían con el mecanismo anterior, la han tenido que afrontar en un escenario de debilidad de sus finanzas, por sus limitadas fuentes de captación fiscal; en algunas ocasiones se dejan de pagar compromisos del propio FAEB, como es el caso de los terceros institucionales, para atender los requerimientos derivados de las pérdidas determinadas por la fórmula. Esta reducción de los ingresos esperados por FAEB para las entidades federativas ha generado compromisos pendientes de paga para las finanzas del sector educativo en cada Estado”. **(ASF. Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado. Junio de 2013).**

En este contexto, la situación financiera en las entidades federativas en el esquema de operación del FONE, ya se percibía crítico para 2015, puesto que el presupuesto asignado ha resultado insuficiente para cubrir las necesidades mínimas que requiere el financiamiento de la Educación Básica en cada estado y tendrán que destinar a ello recursos propios, insuficientes y deteriorados en términos reales, lo que afecta gravemente los presupuestos estatales, inhibiendo no sólo la operación de los gobiernos, sino el gasto social e incluso la posibilidad de aportar su parte en los esquemas de pari passu para tener acceso a recursos federales para inversión productiva y social. En demérito de la estructura operacional del gobierno.

En cuanto a su distribución, un resultado preliminar muestra que las entidades beneficiadas con la fórmula del FAEB y con la aplicación

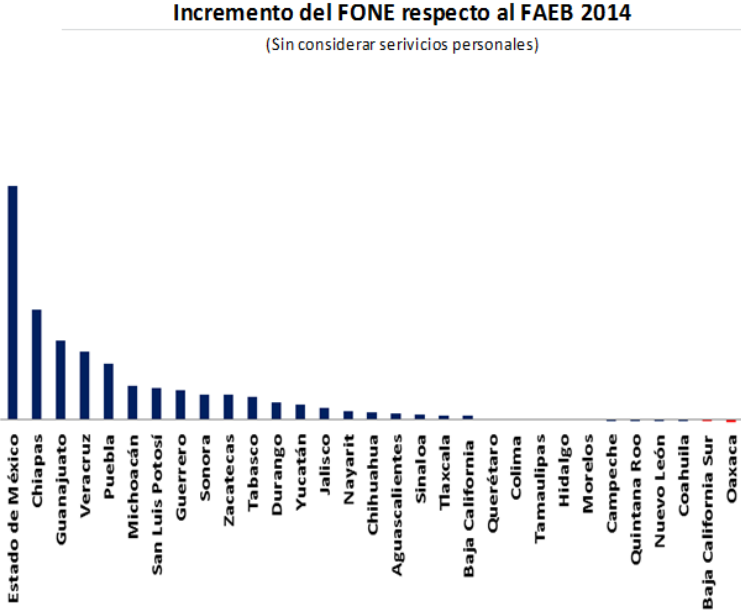
equivocada del artículo 27 de la LCF, presentan pérdidas en 2015, particularmente el Estado de México con más de cinco mil millones de pesos, por lo que se le compensa con el 59 por ciento del Fondo de Compensación del FONE, que sólo beneficia a otros seis estados:

## DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN DEL FONE EN 2015 (1) (millones de pesos)

Asignación FONE 2015: fondo de compensación

Estado de México	5,623
Chiapas	2,647
Guanajuato	1,915
Veracruz	1,628
Puebla	1,358
Michoacán	803
San Luis Potosí	769
Guerrero	699
Sonora	599
Zacatecas	595
Tabasco	540
Durango	423
Yucatán	358
Jalisco	279
Nayarit	213
Chihuahua	169
Aguascalientes	154
Sinaloa	121
Tlaxcala	94
Baja California	90
Querétaro	28
Colima	23
Tamaulipas	6
Hidalgo	4
Morelos	2
Campeche	-6
Quintana Roo	-6
Nuevo León	-11
Coahuila	-36
Baja California Sur	-45
Oaxaca	-64

Asignación FONE 2015: Participación porcentual del fondo de compensación por entidad



## **MECANISMO PARA EL PAGO DE NOMINAS**

Un primer reto operacional fue la mecánica de pago, en virtud de que el Acuerdo 482, ya extinto en 2015, señalaba plazos para el pago de la nómina magisterial por medios electrónicos, sin embargo en virtud de las dificultades orográficas, de dispersión poblacional, acceso a las telecomunicaciones, en algunas entidades no se cumplió, por ello para el FONE, a partir de la concentración de las nóminas en la SEP, la TESOFE realizaría “el pago correspondiente a la nómina del personal que ocupa las plazas transferidas a cada entidad federativa, con cargo a los recursos del FONE, en tanto que dichos pagos se harán por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patronos, salvo que los empleados de servicio educativo con plazas transferidas se encuentren en localidades donde no haya disponibilidad de servicios bancarios...” **Artículo 26-A (fracciones III y IV) de la LCF.**

El nivel de bancarización de los estados no es homogéneo, por lo que el reto de realizar 1 386 352 pagos cada quincena era monumental, con una radiografía a tres meses del inicio de operación del FONE, ya se realizaban con transferencia 892 283 pagos, 5 546 con orden de pago, 488 308 con cheques emitidos por la SEP, puestos a disposición de los estados para su entrega al trabajador y 1 215 en efectivo.

Dada la insuficiencia de oficinas bancarias en algunos estados, concretamente Oaxaca, la mayor parte de pagos a través de cheque son en municipios alejados de las sucursales. Según la SEP 441 mil pagos se realizan en municipios con servicios bancarios, lo que llaman el Universo a bancarizar; 36 mil pagos en municipios sin servicios bancarios, 11 mil sin especificación.

En suma la mitad, 248 mil pagos, corresponden a 4 estados.

Previendo eso, el 1 de enero de 2015 se publicó el Acuerdo por el que se determinan los mecanismos a través de los cuales se entregarán los recursos del FONE, correspondientes a la nómina del personal educativo que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas, en las localidades sin disponibilidad de servicios bancarios” **(DOF.1.01.2015)**

Los pagos por concepto de impuestos federales, los realizará la TESOFE directamente al SAT, a través del mecanismo de operación compensada.

Pero la carga operativa se les dejó a los estados, ya que se les obliga a asegurar que los trabajadores tengan cuentas bancarias, donde hay sucursales bancarias. No se precisa que distancia.

**(SHCP. CCXCVII REUNION DE LA COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES: Dispersión de los pagos del FONE. 13. Octubre de 2014).**

A partir de 2008, con la aplicación de la fórmula del FAEB, año con crecimiento mínimo, y con la crisis financiera de 2009, los estados en un “juego de suma cero”, perdieron en su mayoría recursos de manera significativa, incrementándose los déficits en los sistemas de educación básica, así como situaciones de quebranto al serles descontados recursos de terceros institucionales por parte de la SHCP, derivados de lo impagos al ISSSTE, en virtud de convenios establecidos con la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda. Esto ha sucedido en muchos estados.

Es claro que el origen es el incumplimiento de la obligación asumida por las autoridades federales, desde la desconcentración en 1992, para cubrir la

totalidad de los gastos de operación de los sistemas transferidos, además del incumplimiento de compromisos no honrados por las autoridades federales. Por lo menos así se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal hasta 2014, y en los hechos así operó, sin embargo las situaciones de incumplimiento provocaron que al privilegiarse en todas las entidades federativas el pago de las nóminas, se dejaran pendientes los pagos a terceros, que sólo se cubrían con anticipos de calendario para completar el pago de las nóminas al finalizar el año y de recursos los primeros meses del siguiente ejercicio fiscal, lo que al tratarse de compromisos diferidos, fuesen observados por la Auditoría Superior de la Federación a los funcionarios estatales, cuando se trata de incumplimientos federales y la reiterada aplicación equivocada del artículo 27 de la LCF. Ante este escenario, la capacidad financiera local para proporcionar recursos adicionales es limitada, dada la perspectiva de menores participaciones en términos reales.

## **¿QUE HACER?**

No hay duda, el FONE constituye un avance significativo en el contexto de la Reforma Educativa, representa una oportunidad para eliminar de facto procesos viciados de origen como la doble negociación, la homologación en los subsistemas estatales, el problema de los comisionados pagados con recursos del FAEB y la depuración de las plantillas. Para avanzar en la transparencia de la operación del nuevo Fondo, por supuesto en la rendición de cuentas. Sin embargo no elimina el problema de la inequidad, ni el castigo que se sigue dando a los estados de mayor pobreza, con población mayoritariamente rural e indígena, con mayor dispersión poblacional, con

estudiantes que no cubren sus necesidades básicas y recorren kilómetros, al igual que sus maestros para llegar a las escuelas.

La distribución de los gastos de operación reproduce las características de inequidad de la fórmula del FAEB, lo cual castiga a los estados mencionados.

Adicionalmente los déficit se mantienen, con las consecuencias señaladas por la ASF, respecto al incumplimiento que se hizo y se hace de conceptos como los terceros institucionales, como se puede apreciar en los nueve estados que cambiaron de Gobierno en 2015, en medio de una crisis económica y fiscal parecida a la de 2009. Adicionalmente ello ha motivado observaciones para los funcionarios responsables de la administración de los recursos en los estados, que como la ASF reconoce se utilizan para pagar compromisos adicionales con el magisterio.

Por otra parte la depresión de los ingresos de libre disponibilidad de las entidades federativas en 2015 y la perspectiva para 2016, requiere forzosamente que se resuelva el problema de los déficit, teniendo siempre claro que el FAEB nunca fue concurrente.

En una presentación del BID de octubre de 2012, elaborada por un grupo de especialistas en educación, se reconoce el trato preferencial para algunos estados, particularmente los que tuvieron excedentes que después aplicaron en el subsistema estatal, destacadamente el Estado de México, pero por lo menos alrededor de 24 estados vieron mermados los recursos recibidos del FAEB, por lo que señalan que este Fondo no fue “un instrumento adecuado para financiar la mejora de la calidad y equidad educativa y -advertía- que otorgar recursos adicionales para cualquier programa educativo por la vía del

FAEB, llevaría a que ese incremento de gasto se distribuya en función de los factores de la fórmula y no de las necesidades de la población objetivo a atender. Es altamente probable que ese gasto adicional termine siendo capturado por el sindicato en las negociaciones salariales nacionales y del ámbito estatal”. (BID. México: retos para el sistema educativo 2012-2018. Octubre de 2012.)

Proponía poco antes del inicio de la actual Administración Federal, se crearan nuevos instrumentos para mejorar la calidad y la equidad, temas pendientes desde antes de la llamada también federalización de 1992. Concretamente proponía el BID, crear dos fondos complementarios, independientes del FAEB: el Fondo para la Calidad y el Fondo para la Equidad. Para esto se requería:

“Reglas de distribución distintas a las del FAEB; no podrían utilizarse para el pago de servicios personales; una parte mayoritaria de los recursos respectivos sería canalizada a las escuelas de manera directa; el Fondo para la Calidad equivaldría a 15 por ciento del FAEB y sería financiado en alrededor de tres cuartas partes por el Gobierno Federal y la cuarta parte restante por los gobiernos de los estados. El Fondo para la Equidad equivaldría a 10 por ciento del FAEB y sería financiado por el Gobierno Federal” (BID 2012:Op.Cit)

Pero advertía que “en su diseño los dos fondos quedarían solidamente protegidos de la posible “captura” por parte del SNTE y de la burocracia educativa. Se establecerán requisitos e incentivos en materia de transparencia y rendición de cuentas para su buen uso, así como para

candados que eviten su uso para propósitos distintos para lo que fueron creados” (BID 2012. Op.cit).

En el Capítulo segundo de este trabajo se menciona el caso de San Luís Potosí, estado que a raíz de los problemas derivados del déficit propuso la creación de un Fondo extraordinario para compensar los déficit e incluso proponía aportar, para que con el cumplimiento el pago del impuesto sobre la nómina se cubriese parte de ese déficit. Lo mismo han planteado otros estados como Oaxaca, con un pasivo superior a los cuatro mil millones de pesos e inclusive ha circulado en el Congreso un planteamiento al respecto. Por otra parte es necesario revisar y adecuar a la realidad, la fórmula de distribución del gasto operativo, considerando las condiciones económicas y sociales de cada estado, considerando los costos reales para poder pagar sin intromisión de las secciones sindicales y hacerlo por medios electrónicos; así como introducir incentivos a la calidad y eficiencia operativa.

A los estados que tienen un gasto educativo elevado como Baja California, pero poca población, se debe avanzar en la absorción del subsistema estatal por parte del Gobierno Federal, en un proceso gradual, ya que fue una práctica equivocada querer cubrir el gasto de estos estados, a costa de las finanzas de los más pobres.

Será útil lo que puede surgir de la revisión que la ASF realice al primer año de operación del FONE, incluyendo por supuesto todo el proceso de depuración de las plantillas

- **Anexo estadístico**

# CUADRO 1.

## COSTO FAEB A PARTIR DE LA APLICACIÓN DE LA FORMULA 2008-PPEF 2014

Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	PRESUPUESTO FAEB	PRESUPUESTO FAEB	PRESUPUESTO FAEB	PRESUPUESTO FAEB	PRESUPUESTO FAEB	PRESUPUESTO FAEB	PPEF FAEB
<b>Nacional</b>	<b>204,026,993,500.0</b>	<b>220,332,600,000.0</b>	<b>234,357,706,491.0</b>	<b>248,571,800,000.0</b>	<b>263,625,161,573.0</b>	<b>278,503,059,277.0</b>	<b>292,583,472,824.0</b>
Aguascalientes	2,677,706,186.00	2,846,081,000.00	3,002,615,455.00	3,154,658,578.00	3,320,125,637.00	3,478,555,657.00	3,617,102,338.00
Baja California	6,094,589,933.00	6,604,543,000.00	7,030,495,265.00	7,533,426,964.00	8,088,070,921.00	8,601,504,946.00	9,101,589,942.00
Baja California Sur	1,960,918,697.00	2,072,691,000.00	2,186,689,005.00	2,276,627,102.00	2,356,292,087.00	2,499,382,211.00	2,644,316,811.00
Campeche	2,592,603,265.00	2,740,382,000.00	2,891,103,010.00	3,006,747,130.00	3,111,960,876.00	3,220,879,507.00	3,343,208,511.00
Chiapas	10,856,303,964.00	11,668,801,000.00	12,310,585,055.00	12,993,727,087.00	13,852,927,916.00	14,697,822,913.00	15,508,187,257.00
Chihuahua	6,261,143,050.00	6,827,527,000.00	7,275,593,462.00	7,749,127,373.00	8,257,957,533.00	8,717,818,196.00	9,140,089,888.00
Coahuila	6,051,737,882.00	6,430,517,000.00	6,784,195,435.00	7,126,352,846.00	7,490,416,205.00	7,830,020,838.00	8,161,442,975.00
Colima	1,869,143,238.00	1,975,684,000.00	2,084,346,620.00	2,167,720,485.00	2,249,452,834.00	2,328,183,684.00	2,416,608,100.00
Durango	4,653,492,058.00	4,941,400,000.00	5,216,755,285.00	5,476,299,741.00	5,751,169,726.00	6,025,851,926.00	6,265,277,103.00
Guanajuato	8,210,767,483.00	9,234,721,000.00	10,036,054,975.00	11,012,715,852.00	12,030,922,565.00	13,019,756,155.00	13,873,910,298.00
Guerrero	10,229,073,715.00	10,812,131,000.00	11,406,798,205.00	11,863,070,133.00	12,284,434,565.00	12,714,389,775.00	13,197,282,299.00
Hidalgo	6,721,858,691.00	7,105,005,000.00	7,495,780,275.00	7,795,611,486.00	8,068,399,803.00	8,363,799,572.00	8,681,456,680.00
Jalisco	10,462,807,358.00	11,613,754,000.00	12,540,350,303.00	13,664,552,460.00	14,872,473,618.00	16,042,786,042.00	17,092,812,176.00
Estado de México	18,903,815,634.00	21,689,236,000.00	23,613,367,035.00	26,046,045,274.00	28,667,071,792.00	31,249,330,235.00	33,552,301,029.00
Michoacán	9,832,931,734.00	10,393,409,000.00	10,965,046,495.00	11,403,648,355.00	11,841,003,503.00	12,319,146,917.00	12,787,028,117.00
Morelos	3,886,232,661.00	4,107,748,000.00	4,333,674,140.00	4,507,021,106.00	4,681,957,531.00	4,856,046,147.00	5,040,478,780.00
Nayarit	3,128,665,805.00	3,307,000,000.00	3,488,885,000.00	3,628,440,400.00	3,768,042,820.00	3,901,403,701.00	4,049,579,014.00

<b>Nuevo León</b>	6,954,369,085.00	7,637,618,000.00	8,186,894,343.00	8,852,021,305.00	9,629,835,050.00	10,328,174,334.00	10,992,935,213.00
<b>Oaxaca</b>	11,145,082,190.00	11,780,352,000.00	12,428,271,360.00	12,925,402,214.00	13,377,694,984.00	13,845,914,308.00	14,371,782,133.00
<b>Puebla</b>	9,275,223,583.00	10,325,472,000.00	11,159,196,927.00	12,154,880,815.00	13,196,002,594.00	14,214,854,070.00	15,125,082,115.00
<b>Querétaro</b>	3,359,275,322.00	3,566,113,000.00	3,762,249,215.00	3,975,742,665.00	4,207,843,425.00	4,451,445,342.00	4,689,258,115.00
<b>Quintana Roo</b>	2,846,928,745.00	3,009,204,000.00	3,174,710,220.00	3,301,698,629.00	3,438,236,189.00	3,583,641,621.00	3,722,866,651.00
<b>San Luis Potosí</b>	6,467,872,711.00	6,836,541,000.00	7,212,550,755.00	7,501,052,785.00	7,774,170,609.00	8,057,540,603.00	8,363,565,995.00
<b>Sinaloa</b>	5,550,141,744.00	5,939,062,000.00	6,273,235,191.00	6,659,041,243.00	7,062,264,280.00	7,441,107,434.00	7,777,801,488.00
<b>Sonora</b>	5,226,714,860.00	5,622,380,000.00	5,954,642,059.00	6,303,647,457.00	6,678,223,363.00	7,039,894,385.00	7,372,436,379.00
<b>Tabasco</b>	4,750,321,651.00	5,134,223,000.00	5,419,042,185.00	5,709,489,526.00	6,020,574,792.00	6,328,354,729.00	6,624,760,964.00
<b>Tamaulipas</b>	7,296,721,929.00	7,712,635,000.00	8,136,829,925.00	8,464,328,991.00	8,837,585,537.00	9,238,017,975.00	9,594,628,039.00
<b>Tlaxcala</b>	2,692,482,102.00	2,886,494,000.00	3,045,251,170.00	3,215,890,604.00	3,406,424,255.00	3,584,009,367.00	3,737,683,879.00
<b>Veracruz</b>	15,758,332,279.00	16,656,557,000.00	17,572,667,636.00	18,279,282,031.00	19,014,801,039.00	19,726,707,101.00	20,475,927,437.00
<b>Yucatán</b>	3,877,550,724.00	4,170,499,000.00	4,427,345,385.00	4,683,344,859.00	4,968,772,862.00	5,248,874,852.00	5,501,204,639.00
<b>Zacatecas</b>	4,432,185,221.00	4,684,820,000.00	4,942,485,100.00	5,140,184,504.00	5,320,052,662.00	5,547,844,734.00	5,760,868,459.00

no distribuible

Fuente: REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CONAGO, CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES ( OCTUBRE 2013)

## CUADRO 2.

### CRECIMIENTO DEL FAEB A PARTIR DE LA APLICACIÓN DE LA FORMULA 2008-PPEF2014

Entidad Federativa	2009 VS 2008		2010 VS 2009		2011 VS 2010		2012 VS 2011		2013 VS 2012		2014 VS 2013	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Nacional	#####	8	14,025,106,491	6.4	14,214,093,509	6.1	15,053,361,573	6.1	14,877,897,704	5.6	14,080,413,547	5.1
Aguascalientes	168,374,814	6.3	156,534,455	5.5	152,043,123	5.1	165,467,059	5.2	158,430,020	4.8	138,546,681	4
Baja California	509,953,067	8.4	425,952,265	6.4	502,931,699	7.2	554,643,957	7.4	513,434,025	6.3	500,084,996	5.8
Baja California Sur	111,772,303	5.7	113,998,005	5.5	89,938,097	4.1	79,664,985	3.5	143,090,124	6.1	144,934,600	5.8
Campeche	147,778,735	5.7	150,721,010	5.5	115,644,120	4	105,213,746	3.5	108,918,631	3.5	122,329,004	3.8
Chiapas	812,497,036	7.5	641,784,055	5.5	683,142,032	5.5	859,200,829	6.6	844,894,997	6.1	810,364,344	5.5
Chihuahua	566,383,950	9	448,066,462	6.6	473,533,911	6.5	508,830,160	6.6	459,860,663	5.6	422,271,692	4.8
Coahuila	378,779,118	6.3	353,678,435	5.5	342,157,411	5	364,063,359	5.1	339,604,633	4.5	331,422,137	4.2
Colima	106,540,762	5.7	108,662,620	5.5	83,373,865	4	81,732,349	3.8	78,730,850	3.5	88,424,416	3.8
Durango	287,907,942	6.2	275,355,285	5.6	259,544,456	5	274,869,985	5	274,682,200	4.8	239,425,177	4
Guanajuato	1,023,953,517	12.5	801,333,975	8.7	976,660,877	9.7	1,018,206,713	9.2	988,833,590	8.2	854,154,143	6.6
Guerrero	583,057,285	5.7	594,667,205	5.5	456,271,928	4	421,364,432	3.6	429,955,210	3.5	482,892,524	3.8
Hidalgo	383,146,309	5.7	390,775,275	5.5	299,831,211	4	272,788,317	3.5	295,399,769	3.7	317,657,108	3.8
Jalisco	1,150,946,642	11	926,596,303	8	1,124,202,157	9	1,207,921,158	8.8	1,170,312,424	7.9	1,050,026,134	6.5

<b>Estado de México</b>	2,785,420,366	<b>14.7</b>	1,924,131,035	<b>8.9</b>	2,432,678,239	<b>10.3</b>	2,621,026,518	<b>10.1</b>	2,582,258,443	<b>9</b>	2,302,970,794	<b>7.4</b>
<b>Michoacán</b>	560,477,266	<b>5.7</b>	571,637,495	<b>5.5</b>	438,601,860	<b>4</b>	437,355,148	<b>3.8</b>	478,143,414	<b>4</b>	467,881,200	<b>3.8</b>
<b>Morelos</b>	221,515,339	<b>5.7</b>	225,926,140	<b>5.5</b>	173,346,966	<b>4</b>	174,936,425	<b>3.9</b>	174,088,616	<b>3.7</b>	184,432,633	<b>3.8</b>
<b>Nayarit</b>	178,334,195	<b>5.7</b>	181,885,000	<b>5.5</b>	139,555,400	<b>4</b>	139,602,420	<b>3.8</b>	133,360,881	<b>3.5</b>	148,175,313	<b>3.8</b>
<b>Nuevo León</b>	683,248,915	<b>9.8</b>	549,276,343	<b>7.2</b>	665,126,962	<b>8.1</b>	777,813,745	<b>8.8</b>	698,339,284	<b>7.3</b>	664,760,879	<b>6.4</b>
<b>Oaxaca</b>	635,269,810	<b>5.7</b>	647,919,360	<b>5.5</b>	497,130,854	<b>4</b>	452,292,770	<b>3.5</b>	468,219,324	<b>3.5</b>	525,867,825	<b>3.8</b>
<b>Puebla</b>	1,050,248,417	<b>11.3</b>	833,724,927	<b>8.1</b>	995,683,888	<b>8.9</b>	1,041,121,779	<b>8.6</b>	1,018,851,476	<b>7.7</b>	910,228,045	<b>6.4</b>
<b>Querétaro</b>	206,837,678	<b>6.2</b>	196,136,215	<b>5.5</b>	213,493,450	<b>5.7</b>	232,100,760	<b>5.8</b>	243,601,917	<b>5.8</b>	237,812,773	<b>5.3</b>
<b>Quintana Roo</b>	162,275,255	<b>5.7</b>	165,506,220	<b>5.5</b>	126,988,409	<b>4</b>	136,537,560	<b>4.1</b>	145,405,432	<b>4.2</b>	139,225,030	<b>3.9</b>
<b>San Luis Potosí</b>	368,668,289	<b>5.7</b>	376,009,755	<b>5.5</b>	288,502,030	<b>4</b>	273,117,824	<b>3.6</b>	283,369,994	<b>3.6</b>	306,025,392	<b>3.8</b>
<b>Sinaloa</b>	388,920,256	<b>7</b>	334,173,191	<b>5.6</b>	385,806,052	<b>6.2</b>	403,223,037	<b>6.1</b>	378,843,154	<b>5.4</b>	336,694,054	<b>4.5</b>
<b>Sonora</b>	395,665,140	<b>7.6</b>	332,262,059	<b>5.9</b>	349,005,398	<b>5.9</b>	374,575,906	<b>5.9</b>	361,671,022	<b>5.4</b>	332,541,994	<b>4.7</b>
<b>Tabasco</b>	383,901,349	<b>8.1</b>	284,819,185	<b>5.5</b>	290,447,341	<b>5.4</b>	311,085,266	<b>5.4</b>	307,779,937	<b>5.1</b>	296,406,235	<b>4.7</b>
<b>Tamaulipas</b>	415,913,071	<b>5.7</b>	424,194,925	<b>5.5</b>	327,499,066	<b>4</b>	373,256,546	<b>4.4</b>	400,432,438	<b>4.5</b>	356,610,064	<b>3.9</b>
<b>Tlaxcala</b>	194,011,898	<b>7.2</b>	158,757,170	<b>5.5</b>	170,639,434	<b>5.6</b>	190,533,651	<b>5.9</b>	177,585,112	<b>5.2</b>	153,674,512	<b>4.3</b>
<b>Veracruz</b>	898,224,721	<b>5.7</b>	916,110,636	<b>5.5</b>	706,614,395	<b>4</b>	735,519,008	<b>4</b>	711,906,062	<b>3.7</b>	749,220,336	<b>3.8</b>
<b>Yucatán</b>	292,948,276	<b>7.6</b>	256,846,385	<b>6.2</b>	255,999,474	<b>5.8</b>	285,428,003	<b>6.1</b>	280,101,990	<b>5.6</b>	252,329,787	<b>4.8</b>
<b>Zacatecas</b>	252,634,779	<b>5.7</b>	257,665,100	<b>5.5</b>	197,699,404	<b>4</b>	179,868,158	<b>3.5</b>	227,792,072	<b>4.3</b>	213,023,725	<b>3.8</b>

no distribuible

Fuente: REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CONAGO, CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES ( OCTUBRE 2013)

### CUADRO 3.

#### FONDO COMPENSATORIO POR RESARCIMIENTO POR LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DEL FAEB

Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totales	816812998.0	342331769.0	1000000000.0	1000000000.0	1000000000.0	1000000000.0
Aguascalientes	19954024.0	7780525.0	26000000.0	32000000.0	30100000.0	31300000.0
Baja California	0.0	1029577.0	0.0	6000000.0	0.0	0.0
Baja California Sur	14242125.0	4737089.0	0.0	17000000.0	17800000.0	14100000.0
Campeche	13675103.0	5328850.0		15000000.0	17700000.0	18300000.0
Coahuila	30043521.0	7473469.0	12000000.0	19000000.0	24500000.0	17600000.0
Colima	1852318.0	4063311.0	0.0	11000000.0	15400000.0	15300000.0
Chiapas	0.0	0.0	0.0	8000000.0	0.0	0.0
Chihuahua	6134178.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Durango	0.0	11094744.0	27000000.0	29000000.0	32700000.0	29400000.0
Guanajuato	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guerrero	129224713.0	32919896.0	126000000.0	105000000.0	124100000.0	111500000.0
Hidalgo	54164699.0	23049357.0	76000000.0	62000000.0	79200000.0	85900000.0
Jalisco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
México	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Michoacán	47060775.0	39744373.0	105000000.0	78000000.0	85600000.0	79100000.0
Morelos	26075384.0	13675458.0	60000000.0	52000000.0	48500000.0	51800000.0
Nayarit	9421108.0	10070884.0	20000000.0	34000000.0	33600000.0	36400000.0
Nuevo León	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Oaxaca	211193355.0	40417964.0	140000000.0	90000000.0	94600000.0	89100000.0
Puebla	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Querétaro	26066017.0	11629201.0	34000000.0	34000000.0	28700000.0	26800000.0
Quintana Roo	23576552.0	6419471.0	6000000.0	25000000.0	22200000.0	21300000.0
San Luis Potosí	41207542.0	22927640.0	64000000.0	73000000.0	72900000.0	81200000.0
Sinaloa	15510102.0	10703177.0	30000000.0	37000000.0	25900000.0	28900000.0
Sonora	0.0	2430182.0	2000000.0	10000000.0	7200000.0	10100000.0
Tabasco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tamaulipas	57095799.0	16882908.0	45000000.0	67000000.0	61300000.0	55900000.0
Tlaxcala	11265355.0	2346105.0	9000000.0	16000000.0	14500000.0	14000000.0
Veracruz	62727386.0	49666721.0	183000000.0	147000000.0	118700000.0	142400000.0
Yucatán	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Zacatecas	16322942.0	17940867.0	35000000.0	33000000.0	44800000.0	39600000.0

Fuente: REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CONAGO, CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES ( OCTUBRE 2013)

## CUADRO 4.

### NEGOCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

Entidad	Sindicatos			Negociación local conjunta	Días Adicionales Aguinaldo		Prestaciones Estatales		
	Sección federal	Sección Estatal	Otros		FAEB	Estado	Cantidad	Costo Anual	Con Respecto a FAEB
<b>Aguascalientes</b>	1	0	0	SI	s/i	s/i	5	s/i	
<b>Baja California</b>	1	1	0	SI	0	s/i	6	989,900	11.51%
<b>Baja California Sur</b>	1	0	0	n/a	0	s/i	19	812,043	32.49%
<b>Campeche</b>	1	1	0	NO	0	s/i	14	580,000	18.01%

Coahuila	2	1	0	SI	0	s/i	s/i	892,694	11.40%
Colima	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	
Chiapas	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	
Chihuahua	1	1	0	SI	s/i	s/i	0	s/i	
Distrito federal	s/i	s/i	s/i	SI	s/i	s/i	s/i	s/i	
Durango	2	1	1	SI	s/i	s/i	s/i	s/i	
Guanajuato	1	1	0	SI	0	s/i	13	2,411,758	18.52%
Guerrero	1	0	0	0	s/i	s/i	8	s/i	
Hidalgo	1	0	0	n/a	20	s/i	12	1,819,834	21.76%
Jalisco	1	1	6	SI	0	s/i	28	2,245,287	14.40%
Estado de México	1	0	0	SI	s/i	s/i	31	s/i	
Michoacán	1	1	1	NO	15	s/i	5	2,709,891	22.00%
Morelos	1	0	0	n/a	90	s/i	13	848,201	17.47%
Nayarit	1	1	0	0	0	s/i	16	565,000	14.48%
Nuevo León	1	1	1	SI	s/i	s/i	23	s/i	
Oaxaca	2	0	0	NO	0	s/i	13	4,194,794	30.30%
Puebla	1	1	0	SI	0	s/i	9	1,980,549	13.93%
Querétaro	1	0	0	n/a	s/i	s/i	18	s/i	
Quintana Roo	1	1	0	SI	0	s/i	12	806,417	20.17%
San Luis Potosí	1	1	0	SI	s/i	s/i	s/i	s/i	
Sinaloa	1	1	0	SI	s/i	s/i	29	s/i	
Sonora	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	
Tabasco	1	1	1	NO	0	s/i	s/i	959,026	15.15%
Tamaulipas	1	1	0	NO	s/i	s/i	s/i	s/i	
Tlaxcala	1	1	2	NO	0	s/i	20	636,268	17.75%
Veracruz	1	15	0	NO	0	s/i	15	5,857,140	29.69%
Yucatán	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	

Zacatecas 1 1 1 NO 0 s/i s/i 619,792 11.17%  
 Fuente: REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CONAGO, CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (OCTUBRE 2013)

## CUADRO 5.

### MATRIZ DE PRESTACIONES

Entidad	Recursos FAEB				Radicación por increm sal 2013	Proporción del Incremento vs FAEB 2013	Matricula Escolar		
	Cierre 2012	Inicial 2013	Diferencia	% DIF			2012-2013	Estimado 2013-2014	FAEB por Alumno
Aguascalientes	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	255,788	257,837	
Baja California	\$8,440,966.7	\$8,601,504.9	\$160,538.2	\$0.0	\$160,664.2	1.90%	378,928	379,894	22.70
Baja California Sur	\$2,356,292.1	\$2,499,382.2	\$143,090.1	\$0.1	\$53,120.6	2.10%	94,313	96,314	26.50

<b>Campeche</b>	\$3,281,531.7	\$3,220,879.5	-\$60,652.2	\$0.0	\$77,387.2	2.40%	163,932	164,307	19.65
<b>Coahuila</b>	\$7,853,437.0	\$7,830,020.8	-\$23,416.2	\$0.0	\$170,321.9	2.20%	431,156	433,523	18.16
<b>Colima</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	109,788	111,250	
<b>Chiapas</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	899,807	900,144	
<b>Chihuahua</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	509,094	511,917	
<b>Distrito federal</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1,365,797	1,360,821	
<b>Durango</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	260,919	260,261	
<b>Guanajuato</b>	\$12,661,875.2	\$13,019,756.2	\$357,881.0	\$0.0	\$254,522.8	2.00%	817,427	818,332	15.93
<b>Guerrero</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	692,578	686,162	
<b>Hidalgo</b>	\$8,545,764.6	\$8,363,799.6	-\$181,965.0	\$0.0	\$215,122.3	2.60%	569,357	574,118	14.69
<b>Jalisco</b>	\$15,626,984.4	\$15,590,559.0	-\$36,425.4	\$0.0	\$310,514.1	2.00%	938,050	946,523	16.62
<b>Estado de México</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1,208,779	1,222,304	
<b>Michoacán</b>	\$12,495,405.5	\$12,319,146.9	-\$176,258.6	\$0.0	sin confirmación	-	813,517	816,006	15.14
<b>Morelos</b>	\$4,946,617.4	\$4,856,046.1	-\$90,571.3	\$0.0	\$103,614.1	2.10%	337,458	338,770	14.39
<b>Nayarit</b>	\$3,980,430.3	\$3,901,403.7	-\$79,026.6	\$0.0	\$98,669.5	2.50%	194,421	195,805	20.07
<b>Nuevo León</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	546,911	551,587	
<b>Oaxaca</b>	\$14,060,494.8	\$13,845,914.3	-\$214,580.5	\$0.0	\$353,950.5	2.60%	932,992	937,412	14.84
<b>Puebla</b>	\$13,852,370.4	\$14,214,854.0	\$362,483.6	\$0.0	s/i	s/i	902,486	907,802	
<b>Querétaro</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	366,384	368,919	
<b>Quintana Roo</b>	\$3,327,908.0	\$3,997,347.3	\$669,439.3	\$0.2	\$86,391.4	2.20%	246,246	252,418	16.23
<b>San Luis Potosí</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	472,436	469,703	
<b>Sinaloa</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	386,153	382,577	
<b>Sonora</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	365,648	370,030	
<b>Tabasco</b>	\$6,308,185.8	\$6,328,354.7	\$20,168.9	\$0.0	\$137,006.5	2.20%	402,367	402,479	15.73
<b>Tamaulipas</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	617,687	617,685	
<b>Tlaxcala</b>	\$3,587,088.4	\$3,584,009.4	-\$3,079.0	\$0.0	\$86,156.9	2.40%	189,185	189,795	18.94
<b>Veracruz</b>	\$20,145,303.4	\$19,726,707.1	-\$418,596.3	\$0.0	sin confirmación	-	1,059,153	1,064,298	18.62

<b>Yucatán</b>	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	275,434	277,017	
<b>Zacatecas</b>	\$5,663,919.6	\$5,547,844.7	<b>-\$116,074.9</b>	\$0.0	\$135,158.9	2.40%	254,474	254,929	21.80

Fuente: REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CONAGO, CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES ( OCTUBRE 2013)

## CUADRO 6.

### FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA 2012

Entidad	FAEB 2012	Gasto Estatal en Educación Básica 2012	% Federal	% Estatal
Baja California	8,088,071	7,394,412	52.24%	47.76%
Nuevo León	9,629,835	6,430,691	59.96%	40.04%
Chihuahua	8,257,958	4,818,752	63.15%	36.85%
México	28,667,072	15,179,447	65.38%	34.62%
Sinaloa	7,062,264	3,694,793	65.65%	34.35%
Sonora	6,678,223	3,421,240	66.12%	33.88%
Tamaulipas	8,837,586	4,433,890	66.59%	33.41%
Durango	5,751,170	2,496,060	69.73%	30.27%
Jalisco	14,872,474	6,436,158	69.80%	30.20%
Yucatán	4,968,773	2,133,851	69.96%	30.04%
Guanajuato	12,030,923	4,990,184	70.68%	29.32%
Michoacán	11,841,004	4,848,813	70.95%	29.05%
Coahuila	7,490,416	2,931,534	71.87%	28.13%
Puebla	13,196,003	4,537,975	74.41%	25.59%
Baja California Sur	2,356,292	748,112	75.90%	24.10%
Zacatecas	5,320,053	1,619,202	76.67%	23.33%
Tabasco	6,020,575	1,801,371	76.97%	23.03%
Veracruz	19,014,801	5,050,810	79.01%	20.99%
Tlaxcala	3,406,424	868,187	79.69%	20.31%
Hidalgo	8,068,400	1,610,100	83.36%	16.64%
Aguascalientes	3,320,126	636,683	83.91%	16.09%
Chiapas	13,852,928	2,652,926	83.93%	16.07%
Guerrero	12,284,435	2,072,247	85.57%	14.43%
Querétaro	4,207,843	668,577	86.29%	13.71%

San Luis Potosí	7,774,171	1,162,618	86.99%	13.01%
Quintana Roo	3,438,236	487,400	87.58%	12.42%
Nayarit	3,768,043	518,789	87.90%	12.10%
Morelos	4,681,958	580,641	88.97%	11.03%
Campeche	3,111,961	265,881	92.13%	7.87%
Colima	2,249,453	168,386	93.04%	6.96%
Oaxaca	13,377,695	503,082	96.38%	3.62%
<b>Media Nacional</b>	<b>263,625,162</b>	<b>95,162,809</b>		<b>26.52%</b>

Fuente: Gasto Estatal, Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal SEP 2012 y Fondo General de Participaciones 2012 publicado Diario Oficial de la Federación .

## CUADRO 7.

### ESTADOS QUE RECIBIERON CARGA ELEVADA EDUCATIVA. 2002-2007.

ENTIDAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Baja California 1/	398,075	420,765	437,512	460,219	475,544	494,804
Coahuila	130,121	137,538	143,012	150,435	155,444	161,740
Chihuahua	68,018	71,895	74,756	78,636	81,255	84,546
Jalisco	172,928	182,785	190,060	199,924	206,582	214,948
México	759,902	803,216	835,184	878,530	907,786	944,551
Nuevo León 1/	311,182	328,920	342,011	359,761	371,741	386,797
Sonora	73,933	78,147	81,257	85,474	88,320	91,897
<b>Total</b>	<b>1,914,160</b>	<b>2,023,267</b>	<b>2,103,793</b>	<b>2,212,980</b>	<b>2,286,672</b>	<b>2,379,282</b>

Fuente: Cuadro elaborado por el Gobierno de Chihuahua, 2007.