

DEL FAEB AL FONE

Capítulo cuatro

Los dineros del conflicto magisterial

Uno de los aspectos claves para entender la magnitud de lo que está en el fondo del conflicto magisterial en México tras la aprobación de la reforma educativa del 2013, son las plazas docentes y el manejo de 363 mil 402 millones 157 mil 537 pesos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (Fone), antes denominado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).

El Fondo es una cifra gigantesca de recursos que en el 2017 era equivalente a la deuda pública del país o al total de pensiones a cargo del gobierno federal o a la mitad de los recursos que se transfieren a las entidades federativas por concepto de participaciones federales.

Es un fondo manejado con mucha opacidad desde su creación en 1998, con el que se paga el sueldo del 80 por ciento de los trabajadores del sistema público de educación básica y normal, que comprende a 1 millón 750 mil 292 plazas que ocupan 956 mil 282 personas, de acuerdo con los registros públicos de la nómina que difunde la SEP en su portal en 2017.

Desde la creación del sistema educativo, el control de las plazas docentes estuvo en manos de la federación; posteriormente compartió el manejo de las plazas con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pues la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado le otorgó desde 1963 al gremio magisterial el 50 por ciento de las plazas vacantes, disposición vigente en el artículo 62 y, a partir de la descentralización de la educación básica (1992), entró al control de las plazas un nuevo jugador, los gobiernos de los estados.

Con la reforma educativa del 2013 que creó la Ley General del Servicio Profesional Docente, se eliminaba la posibilidad de que el gremio magisterial decidiera sobre el 50 por ciento de las plazas vacantes, pues todas las plazas debían otorgarse a través de concursos de ingreso y promoción. Al mismo tiempo se modificó la Ley de Coordinación Fiscal en 2013 lo que quitó a los gobiernos de los estados el control sobre el manejo de los recursos de la nómina del magisterio.

Uno de los principales problemas del Fondo ha sido la opacidad con la que se distribuyen los recursos de la federación a los estados y el uso discrecional de los mismos por parte de las entidades federativas, así como la falta de rendición de cuentas y resultados educativos.

Incluso la Auditoría Superior de la Federación desde su creación en 1998, sólo había auditado el 16 por ciento de los recursos transferidos a un solo estado, Chihuahua para el 2000; un año después, ninguna entidad fue auditada, mientras en el 2002, se auditó el 37 por ciento de los recursos transferidos a Chiapas, Guerrero, Jalisco y Nayarit.

Fue hasta el 2003 que la ASF amplió el número de entidades a 5 y comenzó a detectar, entre otros, el desvío de recursos del fondo para pagar el sueldo de los comisionados sindicales (personas con plaza docente que trabajan en el sindicato) y encontró la existencia de 1 mil 954 docentes que no trabajaban en las aulas y a quienes se les pagaba su sueldo completo por realizar labores sindicales.

Las comisiones sindicales, de acuerdo con el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de 1946, que no ha sido modificado, son un derecho de los trabajadores, por lo que un maestro puede pedir una comisión para realizar trabajo sindical, pero sin goce de sueldo.

Cuando la ASF auditó el Fondo en los estados de Nuevo León, Coahuila, Colima, Michoacán y San Luis Potosí detectó que los 1 mil 954 docentes que en el 2003 contaban con una comisión sindical trabajan en el SNTE y cobraron 254 millones 438 mil 885 pesos, aunque los resultados de la Cuenta Pública de ese año se dieron a conocer en el 2005.

Al revisar los recibos de nómina, los cheques cobrados, el histórico de plazas y realizar visitas a las escuelas, la ASF detectó que en Nuevo León había 770 personas con plazas federales de maestros que cobran su sueldo íntegro a pesar de estar comisionados al Sindicato o a otras dependencias estatales; en San Luis Potosí había 330; en Michoacán, 154; en Coahuila 571 y en Colima 128.¹

Ese año, la SEP aseguró desconocer los datos de la ASF sobre los maestros comisionados al SNTE.

"La SEP no tiene conocimiento de personal docente comisionado al SNTE u otras dependencias estatales en el país, en razón de que los trabajadores de educación básica ubicados en los Estados no son trabajadores que mantengan relación jurídica de trabajo con la Secretaría de Educación Pública Federal".²

El presidente de la Comisión de Educación en la Cámara de Diputados, Tonatiuh Bravo Padilla del PRD realizó en el 2007 un estudio sobre el manejo discrecional del Fondo en los estados y acusó a los gobernadores de usar los recursos de la educación para financiar el trabajo de 1 mil 500 operadores políticos del SNTE.

¹Del Valle, Sonia, "Desvían al Sindicato inversión educativa", Reforma, 1 de mayo 2005, p.4

²Del Valle, Sonia, "Desconoce SEP pagos al SNTE", Reforma, 2 de mayo 2005, p.5

"Se viola la ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, el Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la SEP, el Manual de Procedimientos y Archivos de Criterios del Catálogo General de Centros de Trabajo de la SEP, así como la normatividad respectiva en cada uno de los Estados".³

No sólo los comisionados sindicales significaban una desviación de los recursos que debían usarse para las escuelas, sino que el reparto de los recursos que por años se entregó a los estados carecía de una fórmula para su distribución y manejo transparente como lo documentó en el 2006 Jorge Ortega, autor del libro "Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33".

El especialista señaló que desde 1998 el Congreso de la Unión omitió establecer una fórmula para el reparto equitativo de los recursos del Fondo hacia los estados.

"Hay ausencia de fórmula, es totalmente discrecional para la SEP y esa discrecionalidad la han avalado los gobiernos estatales apostándole a que, a través de la negociación política, pueden obtener mayores recursos de los que podrían obtener a través de una fórmula de reparto".

La Ley de Coordinación Fiscal sólo establecía criterios para construir el monto global de recursos, sin señalar cómo se debían repartir al interior de los estados.

Ortega indicaba que en el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica de 1992 se propuso que la distribución de los recursos fuera a través de fórmulas compensatorias.

Luego, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, pero ni los estados ni la Federación trataron de avanzar en fórmulas para la asignación de recursos.

"Incluso, ni siquiera se han revisado a nivel nacional las plantillas de maestros, que son diferentes entre las que tiene el gobierno estatal y la federación".⁴

Ningún otro rubro en el país tiene tantos recursos sólo para pagar la nómina o lo que llama la Secretaría de Hacienda los servicios personales.

Este fondo de recursos, denominado ahora tras la reforma educativa del 2013, Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), ha tenido diversas

³Del Valle, Sonia, "Becan Gobernadores a operadores de Elba", Reforma, 2 junio 2008, Pp.

⁴Del Valle, Sonia, "Omite ley fórmula de reparto educativo", Reforma, 18 de septiembre del 2006, p.6

transformaciones desde su creación en 1998 cuando nació como Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) para pagar los servicios educativos que la Federación transfirió a los Estados con excepción de la Ciudad de México.

A lo largo de los años, el Fondo ha sido utilizado para pagar no sólo el salario de los maestros y trabajadores, tanto de educación básica como de educación normal, sino para pagar bonos para el sindicato magisterial, automóviles, premios, comisionados sindicales y administrativos, entre otros.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación entre el 2000 y el 2010, se documentaron casi 54 mil millones de pesos en irregularidades probables y operadas por parte de los estados, que no incluyó a la Ciudad de México, donde los servicios educativos dependen directamente de la federación y se asignan a través del Ramo 25.

El monto de irregularidades del FAEB, equivale a poco más de 5 mil millones de pesos al año y sólo se auditó el 45.5 por ciento de los recursos transferidos a los estados.⁵

EI FAEB

En 1992 el gobierno federal transfirió a los gobiernos estatales los servicios educativos federales con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB); lo que se llamó descentralización educativa, con la cual los gobiernos estatales recibieron por parte de la federación 700 mil trabajadores y 100 mil escuelas, con 513 mil plazas docentes, 116 mil 654 plazas administrativas y 3 millones 954 mil plazas hora-semana-mes, que se refieren sobre todo a las plazas de secundaria.

La cifra de trabajadores de la educación incluye maestros, directores, supervisores, jefes de sector, docentes de asignatura, de educación preescolar, inicial, primaria, secundaria y normal, de educación especial, indígena, bilingüe y educación física.

“En el Programa Económico enviado por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo en noviembre de 1997, para su aprobación y entrada en vigor al año siguiente, se planteó la propuesta para la creación del Ramo General 33.

“Esto implicó reformar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y adicionar el Capítulo V, lo que se tradujo en la creación de la figura de “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, que fue incorporada por primera ocasión al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

⁵http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Recurrencia_FAEB.pdf

“En dicho capítulo se establece que las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, cuyo gasto se condiciona a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la propia LCF”.⁶

Con la creación del Ramo 33, que incluyó al FAEB se fijaron reglas para la distribución de los recursos a los estados para pagar los servicios educativos y financiar el salario de los maestros y el mantenimiento de las escuelas.

El 95 por ciento de los recursos del FAEB se destinó a pagar los salarios de los maestros federalizados y el resto para la operación de las escuelas. Mientras que los recursos para la construcción y mantenimiento de las escuelas se aprobaron en otro fondo, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Dos décadas después de la creación del FAEB los resultados educativos son poco halagadores: La evaluación Planea (Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes) aplicada por la SEP en el 2015, confirmó el fracaso del modelo educativo en el país.

PLANEA reveló que 6 de cada 10 alumnos que concluyeron la primaria no saben resolver problemas matemáticos elementales, mientras que 5 de cada 10 sólo pueden leer textos sencillos.

En tanto, 3 de cada 10 estudiantes que terminaron la secundaria comprenden textos básicos y 6 de cada 10 resuelven problemas matemáticos elementales.⁷

En el mismo periodo, la matrícula creció 9 por ciento, pero el número de maestros o trabajadores de la educación creció 30 por ciento, al pasar de 834 mil maestros a 1 millón 750 mil en el 2014. Se crearon 343 mil plazas nuevas, a razón de 45 maestros contratados al día. No obstante, 4 de cada 10 escuelas en México tienen un sólo maestro, son unidocentes y atiende a todos los grupos de primaria.

Con el número de trabajadores de la educación que paga la nómina a través del Fondo, alcanzaría para que 1 maestro atendiera sólo a 20 alumnos, pero el promedio actual son 28 alumnos por maestro.

En algunos estados, como Oaxaca el número de maestros que paga la nómina docente alcanzaría para tener un maestro por cada 11 alumnos y sin embargo el 53 por ciento de las escuelas en la entidad son unidocentes.⁸

⁶http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFAEBFINAL_a.pdf, p.84

⁷Del Valle, Sonia, “Confirman fracaso educativo”, Reforma, 7 de noviembre del 2015, PP

⁸Del Valle, Sonia, “Advierten descontrol de nómina docente”, Reforma, 2 de febrero de 2015, p. 9

En el mismo lapso de tiempo, de manera inexplicable la Secretaría de Educación Pública perdió la cuenta del número de escuelas, maestros y alumnos de educación básica en el país.

En el 2008, las auditorías externas al FAEB que mandó realizar la SEP por orden de la Cámara de Diputados, detectaron que la Secretaría de Hacienda contabilizaba 817 mil 650 maestros, mientras que la SEP, registraba 1 millón 66 mil 844.⁹

Incluso detectó que los estados recibían 36 por ciento más recursos por la nómina de lo que destinaban a sus maestros, para demostrarlo auditaron la nómina que se pagó en abril del 2008.

Cifras oficiales reportaron que, a través del Fondo, el gobierno federal transfirió, 15 mil 589 millones de pesos al pago de nómina de un millón 66 mil 844 maestros en todo el país.

La auditoría externa que realizó el despacho RSM Bogarín, Erhard, Padilla, Álvarez y Martínez y detectó que la nómina se destinó sólo para pagar a 817 mil 850 plazas de maestros, con 9 mil 976 millones de pesos.

Por ejemplo, al Estado de México, la federación transfirió mil 357 millones de pesos mensuales para pagar 63 mil 247 plazas, pero la entidad sólo reportó que gastó 839 millones 171 mil pesos de nómina mensual en el pago de 62 mil 11 plazas.

Lo mismo sucedió con Michoacán, entidad a la que le transfirieron a través del Fondo 818 millones de pesos para pagar 45 mil 401 plazas docentes, pero el estado registró una nómina de 202 millones 658 mil pesos para pagar a 52 mil 884 docentes.¹⁰

Las auditorías continuaron y las inconsistencias también: Aumentó el número de comisionados sindicales y comisionados a funciones administrativas, es decir las burocracias locales, mientras que en las escuelas hacían falta maestros.

Los comisionados

“Usted me habla de cifras increíbles. Usted dice que hay mil 211 comisionados en el Comité Nacional del SNTE, cuando vimos las denuncias del estado de Guerrero hablando de 6 mil aviadores y no hay ninguna cifra por estado inferior a la que usted da para todo el país.

“Frente a esta mentira flagrante, pido que se establezca una auditoría de plazas con intervención del Legislativo, no vaya a usted a hablarme de la Contraloría, que controla sólo lo

⁹Del Valle, Sonia, “Ignora SEP cuántos son”, Reforma, 13 de septiembre del 2009, PP.

¹⁰Del Valle, Sonia y Salazar Claudia, “Inflan estados pago de maestros”, Reforma, 19 de octubre del 2008, p. Portada

que le dicen que controle. No, con el Legislativo, maestros eméritos y gente de la sociedad civil.

“Examinemos dónde sale el cheque, quién lo cobra y qué tarea desempeña. Y hagamos la auditoría de plazas y ahí sacaremos maestros para muchas escuelas vacías”, demandó el diputado del PRD Iván García Solís al secretario de Educación Pública, Reyes Tamez, durante su comparecencia en la Cámara de Diputados en el marco del tercer informe de Gobierno del presidente Vicente Fox en el 2003.¹¹

Esa fue la primera vez que escuchaba sobre la existencia de los comisionados sindicales, García Solís aseguraba que eran 100 mil y que por eso no había recursos para contratar a maestros y muchas escuelas no tenían la planta docente completa.

Tamez Guerra no contestó la demanda del legislador perredista y la auditoría de plazas no se realizó en el sexenio de Fox.

Los comisionados comenzaron a ser un tema del dominio público cuando el Senado solicitó en el 2007 a la SEP un informe sobre los maestros que trabajaban fuera de las aulas en el sindicato magisterial o tenían un cargo de elección popular, pero que seguían cobrando como docentes.

Tras la demanda del Senado, la SEP sólo pudo dar información sobre el tema de 17 entidades, pues el resto no se la entregaron, algunos incluso simplemente no le contestaron. La primera cifra de maestros comisionados fue de 8 mil 935 con un costo al año en sueldos de 1 mil 620 millones de pesos.¹²

La cifra varió con los años.

En el 2010, la cifra subió a 10 mil 279 con un costo trimestral de 407 millones 450 mil pesos.¹³ En el 2011, la cifra de maestros comisionados subió a 12 mil 467 con un costo trimestral de 403 millones 562 mil pesos.¹⁴

En el 2012, la cifra llegó a 13 mil 212 con un costo trimestral de 777 millones 925 mil pesos.¹⁵

Pero las cifras también tenían inconsistencias.

¹¹<http://cronica.diputados.gob.mx/> Comparecencia del Secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, correspondiente al Tercer Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, 21 de octubre del 2003

¹²Del Valle, Sonia, “Paga SEP millones a comisionados”, Reforma, 17 de enero del 2008, PP.

¹³http://cumplimientopef.sep.gob.mx/2010/pdf/Resumen_Nacional.pdf, pp. 63 y 64, Revisado el 24 julio 2016

¹⁴http://cumplimientopef.sep.gob.mx/2011/content/pdf/informes_presentados/SEGUNDO_INFORME_2010_2011.pdf, p.17, Revisado 24 de julio 2016

¹⁵http://cumplimientopef.sep.gob.mx/informes_presentados/, P.152, Revisado 24 de julio 2016

Las bases de datos de la nómina demostraron que los estados “escondían” a los maestros comisionados en centros de trabajo denominados “AGS” y en “licencias sindicales” por lo que los listados presentados, por ley, a la Cámara de Diputados, estaban rasurados.

La organización Mexicanos Primero analizó las bases de datos del 2012 y encontró 45 mil comisionados con un costo anual de 4 mil millones de pesos.

Los datos revelaron que había 22 mil 353 maestros con licencia, comisión sindical o adscritos a las oficinas del SNTE en las diferentes entidades y costaban al año mil 727 millones 767 mil 597 pesos.

El resto, 23 mil 400 maestros, se desconocía a qué se dedican, dónde están o cuál era su función, pero se les pagaban sueldos con un costo anual de 2 mil 548 millones 911 mil 275 pesos.¹⁶

Con la reforma educativa aprobada en el 2013, se mandató a la SEP realizar un Censo de Maestros, Alumnos, Escuelas de Educación Básica y Especial, el cual se levantó a finales del 2014 y confirmó la existencia de maestros comisionados, aviadores, maestros fallecidos a los que se les seguía pagando, así como maestros jubilados que seguían cobrando.

Las cifras que había presentado Mexicanos Primero fueron rebasadas; el Censo, a pesar de que no se realizó en el 100 por ciento de los planteles de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, incluyó a los maestros de los 17 sistemas estatales de educación básica cuyos sueldos pagan los estados.

El Censo registró 298 mil 174 personas que no trabajaban en el centro de trabajo donde estaban registrados, de los cuales, 113 mil 259 laboran en otro centro de trabajo; 30 mil 695 eran comisionados, 114 mil 998 están jubilados o fallecidos y 39 mil 222 nadie los conocía.¹⁷ Todos seguían en la nómina cobrando.

Aún más, los maestros con los sueldos más altos y en teoría mejor capacitados, que estaban dentro del Programa de Carrera Magisterial también realizaban labores sindicales en lugar de estar en las aulas y las escuelas.

De acuerdo con la ASF más de la mitad de los profesores comisionados para trabajos del sindicato estaban en el Programa de Carrera Magisterial a pesar de que el estímulo salarial tenía como requisito estar frente a grupo o trabajar en las escuelas.

¹⁶Del Valle, Sonia, “Cuesta 4 mil millones ausencia de maestros”, Reforma, P.21.

¹⁷<http://www.uv.mx/personal/kvalencia/files/2013/09/INEGI-2014-Censo-Escolar.pdf>, p.44, Revisado 24 de julio 2016.

"Del total de empleados comisionados en las 32 agrupaciones sindicales (secciones), 4 mil 244 tienen plaza docente, de los cuales, 2 mil 374 contaban con el estímulo salarial del programa de Carrera Magisterial y 418 empleados ostentaron una plaza administrativa", reveló el informe de la ASF en el 2009. La ASF halló que a 50.9 por ciento de los comisionados que tenía Carrera Magisterial se les pagó mil 107 millones de pesos.

Incluso la ASF encontró que Coahuila, Puebla y Veracruz adecuaron su marco normativo para que procedieran los pagos a los comisionados con cargo al Fondo.¹⁸

La comisionada más famosa

Elba Esther Gordillo ha sido quizá la maestra más famosa de México, al menos de la historia reciente. Ocupó la dirigencia del gremio magisterial de manera formal y de facto durante 23 años y su historia como maestra empezó en el Estado de México donde tuvo dos plazas, una como maestra y otra como directora de primaria. Tenía dos plazas federalizadas en el Estado de México, es decir que no pertenecía al sistema estatal, sino a la federación antes de la descentralización educativa.

En 1992, las plazas de la maestra fueron transferidas al Estado de México.

"La C. Elba Esther Gordillo, como maestra, se registra que, en el año 1979, por disposición del Ejecutivo Federal, se desconcentraron a las diversas entidades federativas los expedientes del personal que se encontraba adscrito en la SEP a nivel nacional, localizándose la hoja No. 335, en la cual figura el nombre de la C. Elba Esther Gordillo, con el No. de expediente 217639, y lugar de municipio 13, mismo que fue enviado al Estado de México el primero de agosto de 1992.

"Esto es atendiendo a lo señalado y de conformidad con lo establecido en la cláusula quinta de los convenios del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, en el que las funciones encomendadas a la SEP en materia de educación básica se transfirieron a las entidades federativas, incluida la relación entre las autoridades educativas y los trabajadores de la educación, por lo que los registros e incidencias de los trabajadores inscritos en algún estado son competencia y responsabilidad de la entidad federativa en la que se registraron", señalaba la respuesta que entregó la SEP a cada una de las 58 peticiones que entre el año 2005 y el 2008, llegaron al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para conocer el sueldo de Gordillo.

El sueldo de Gordillo permaneció en la opacidad hasta junio del 2010, cuando después de múltiples auditorías a los recursos del FAEB, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la

¹⁸Del Valle, Sonia, "Dan a maestros con Carrera uso sindical", Reforma, 9 de noviembre del 2009, reforma.com



Federación, la Cámara de Diputados demandó a la SEP y a los estados tener un registro público de maestros.

La SEP creó el portal “Cumplimiento del artículo 9 del PEF” y difundió por primera vez el sueldo de Gordillo.

De acuerdo con la SEP, en el 2010, Gordillo obtuvo ingresos por sus dos plazas de maestra de primaria por 458 mil 355 pesos; en el 2011, dichos ingresos disminuyeron a 380 mil 292 pesos y para el 2012, aumentaron nuevamente a 455 mil 637 pesos.

Aunque las plazas de Gordillo estaban en el Estado de México, su Centro de Trabajo se ubicaba en la Ciudad de México, eran las oficinas de la sección 9 del SNTE, de la calle de Belisario Domínguez N. 32 en el Centro de la Ciudad.

Junto con Gordillo, en ese mismo centro de trabajo, con la clave AGS001S había 257 maestros con 446 plazas, todas comisionadas.

Así permaneció en los archivos administrativos, a pesar de que el edificio Belisario Domínguez, que albergaba la sección 9 del SNTE, fue tomado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación en el 2008 y mantienen bajo su control desde entonces.

Al cambio de sexenio, la página de consulta de la nómina desapareció, así como el informe anual que cada año la SEP presentaba a la Cámara de Diputados.

En su lugar, la SEP colocó en el portal millones de registros de maestros en formato PDF, prácticamente inservibles para la consulta pública. Miles de hojas y talento humano desperdiciados para no informar.

Las quejas de investigadores, organizaciones civiles y legisladores no se hicieron esperar pues el formato en PDF no facilitaba la rendición de cuentas en el marco de una política de Gobierno abierto como lo había manifestado el ejecutivo federal al participar en la Cumbre Anual de la Alianza por el Gobierno Abierto realizada en octubre del 2013.

Fue con la reforma educativa y tras la creación del Fondo de Aportaciones a la Nómina Educativa (FONE) que se volvieron a publicar las bases de datos de la nómina magisterial, con excepción de la Ciudad de México, porque el salario de los trabajadores de la educación en la capital del país, que dependen directamente de la SEP, se paga con los recursos del Ramos 25 y la SEP nunca ha publicado dicha nómina.

EL FONE

Junto con la aprobación de la reforma educativa que modificó los artículos, tercero y 73 de la Constitución, en octubre del 2013 se aprobó, en el paquete de ingresos y egresos para el año 2014, una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal.

Se modificó el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), eliminar el FAEB y establecer una sola negociación salarial en el País.

Con este cambio empezó, lo que la propia iniciativa del ejecutivo planteó como el “adecuado control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”.¹⁹

Incluso señalaba que con el FONE se haría más transparente la nómina del magisterio y se pagaría sólo a los maestros registrados en el Sistema de Información y Gestión Educativa creado con la reforma educativa.

“El FONE incluirá los recursos para cubrir los gastos en servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados en el marco del Acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, las cuales serán registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del Sistema de Información y Gestión Educativa, recientemente aprobado en la reforma a la Ley General de Educación.

“Para lo anterior, la Secretaría de Educación Pública se encargará de establecer un sistema de administración de nómina, donde las autoridades educativas de las entidades federativas registrarán la información correspondiente de la nómina educativa.

“A través de este sistema, dicha Secretaría solicitará a la Tesorería de la Federación realizar el pago correspondiente directamente a los maestros, por cuenta y orden de las entidades federativas.

“Tanto la Secretaría de Educación Pública como la Secretaría Hacienda y Crédito Público, emitirán las disposiciones y los plazos que deberán observar las entidades federativas para registrar la nómina en dicho sistema.

¹⁹Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en materia de financiamiento educativo, P. V

“El monto total del FONE será determinado de acuerdo con las plazas registradas en el recientemente aprobado Sistema de Información y Gestión Educativa, incluyendo las erogaciones por concepto de remuneraciones, es decir, sueldos y prestaciones autorizadas, impuestos federales y aportaciones de seguridad social, así como las ampliaciones autorizadas el año inmediato anterior.

“Con el mecanismo propuesto se hará más eficiente y transparente el pago de la nómina, al lograr que los pagos correspondan exclusivamente al personal que ocupe plazas registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa, fortaleciendo con ello los objetivos de la reciente reforma educativa.

“Asimismo, se elimina la distorsión generada por el mecanismo de distribución del FAEB, el cual asumía una alta velocidad de ajuste en el número de maestros de cada estado, generando presiones en las finanzas públicas de algunos Estados”.²⁰

El negocio

Para el Ejecutivo federal era necesario saber entonces cuántos maestros están en la nómina y dónde trabajan; lo anterior, debido a que la fórmula de distribución del FAEB, que tomaba en cuenta la matrícula, el número de maestros y escuelas, así como un componente de calidad que nunca entró en operación tras la reforma del 2008 a la Ley de Coordinación Fiscal, generó distorsiones entre entidades.

“En algunos casos, la creación de plazas ha tenido desviaciones con respecto al objetivo de cerrar las diferencias existentes en el número de alumnos por maestro, llevando a un exceso de personal en algunas entidades. En un extremo, el número de alumnos por maestros públicos (descentralizados y estatales) es de 29, mientras en otro alcanza un número de 19.

“Por otra parte, la composición de la plantilla de maestros estatales en relación con la descentralizada no se ha ajustado: en 1992, algunas entidades contaban con una plantilla educativa federal del 45 por ciento; en otras, era de hasta el 98 por ciento. Esta disparidad persiste a la fecha”.²¹

La SEP -encargada de la rectoría de la educación en el país- había perdido la cuenta sobre el número de maestros, el número de plazas, escuelas y alumnos; con el Censo tomó una primera fotografía, incompleta, sobre la nómina magisterial la cual cambia cada mes.

²⁰Idem, p VI

²¹Idem p. IV

De acuerdo con la SEP, la nómina registra al menos 300 mil movimientos e incidencias de personal al año; y entre el 5 y 7 por ciento de los maestros se jubilan cada año, mientras que una cifra similar de maestros pide licencia.

Al sacar a los estados del control de la nómina, la pugna por el control de las plazas dejó de ser un asunto exclusivo de los maestros o el gremio magisterial con sus diversas expresiones en las entidades, tocó los intereses de los gobiernos estatales.

Para los estados la reforma educativa significó no sólo perder el control de los recursos de la nómina, sino también el de las “economías” que generaba cada año el Fondo.

De acuerdo con especialistas como José Raúl Trujillo, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2013 por su análisis sobre el fondo educativo, el FONE genera economías cercanas a los 20 mil millones de pesos año.²²

Una “economía” se registra cuando un maestro se jubila y el estado ocupa la nueva plaza. La diferencia entre la plaza del maestro jubilado que puede rondar los 50 mil pesos, con respecto al costo de la plaza del nuevo maestro, que ronda los 10 mil pesos, se registra una economía de 40 mil pesos.

Con las “economías”, es decir, con el saldo favorable en las arcas estatales por el diferencial entre el pago programado a un maestro de mayor antigüedad con respecto de quien lo sustituyó tras su jubilación, los gobiernos de los estados no sólo contrataban a otros maestros fuera del control de la federación, sino financiaban algunos programas educativos locales y en muchos casos se desconocía el destino de los recursos.

Por tanto, al menos en la ley todo sonaba bien, sobre todo eso de reordenar la nómina educativa. Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación, en su informe de la Cuenta Pública del 2015 alertaba sobre la persistencia de comisionados y aviadores en los estados.

La ASF encontró 1 mil 85 maestros con comisión sindical, 3 mil 38 con licencia sindical con pago, 18 mil personas que laboraban en Centros de Trabajo donde nadie los identificaba o conocía y detectó irregularidades por 3 mil 98 millones de pesos del gasto educativo ejercido en los estados.

"El 50 por ciento del desvío registrado se concentra en siete entidades: Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Sonora, Estado de México, Chiapas y Jalisco", según las auditorías del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE).

²²Del Valle, Sonia, “Piden regular uso de fondo educativo”, Reforma, 5 de enero del 2015, p.11



Los desvíos, de acuerdo con la ASF, fueron de 483 millones en Veracruz, de 285 millones en Coahuila, de 185 millones en Oaxaca, de 176 millones en Sonora, de 143 millones en el Estado de México, de 143 millones en Chiapas y de 135 millones en Jalisco.

Incluso revelaba las divergencias en la información que tiene la Federación con respecto a la que tienen los estados.

"Según la información proporcionada por los estados, existen 206 mil 75 personas pagadas con el FONE que no aparecen en los reportes de servicios personales de la SEP".

Además, 44 mil personas con plaza docente desarrollaban exclusivamente funciones administrativas dentro de las Secretarías de Educación estatal y también están comisionadas.

Igualmente, explicaba, que la SEP sólo transparenta el 90.5 por ciento del FONE, lo relativo a servicios personales, sin ofrecer información sobre el 9.5 por ciento restante que se usa para gastos de operación, gasto corriente y fondo de compensación.

El control de los recursos de la nómina magisterial sigue siendo un desafío para la autoridad educativa federal, pues si bien es responsable de pagar la nómina a los maestros, lo hace por cuenta y cargo de los estados y son éstos los que entregan cada quincena la lista de trabajadores a los cuales hay que liberarles su salario.

Una comisión administrativa sigue siendo el mecanismo más fácil a través del cual la autoridad educativa resuelve la escasez de recursos humanos y financieros para atender al conjunto de escuelas, pues la mayoría de los comisionados a funciones administrativas operan en la meso estructura de la burocracia educativa, son el puente entre la autoridad educativa y las escuelas para poder gestionar programas, estrategias, actividades, tanto federales como estatales; mientras que los comisionados sindicales se convierten en gestores sindicales para atender las múltiples demandas y necesidades tanto laborales, administrativas y educativas que se registran al interior de las escuelas, así como en su relación con las autoridades educativas; sin dejar de reconocer que muchos maestros comisionados a los sindicatos magisteriales trabajan en contra del cambio educativo o como operadores políticos en las elecciones.

Para David Calderón, director de Mexicanos Primero, el control de recursos de servicios personales para distribuirlos por parte de la dirigencia o las burocracias es una fuente de ganancia y de fidelidades obligadas, pues los beneficiarios quedan "enganchados" a una deuda de lealtad personal y/o política con quien les consiguió el nombramiento o les resguarda el cobro ilegal.

“Esta batalla no es ideológica entre visiones encontradas sobre el sentido de la educación, sino una cruda lucha por el control de dinero y voluntades que no es fácil de ganar si no hay aplicación tajante y transparente de la ley”.

El manejo de la nómina magisterial es de reciente conocimiento público, no más de 10 años, - está poco documentado por la academia-, pues había prevalecido sin fiscalizar por décadas incluso desde la ASF.

Es quizá uno de los temas que entraña mayor complejidad para los conocedores, no sólo por la magnitud de los datos, sino por la complejidad del salario y las prestaciones magisteriales, que son distintas dependiendo del estado, la categoría docente o la escuela donde labora, de tal suerte que se trata de 32 nóminas magisteriales completamente distintas y diversas al interior de cada una y entre sí.

Depurar la nómina de aviadores, muertos, comisionados va a requerir el seguimiento puntual no sólo de los medios de comunicación, la sociedad civil, los legisladores y la academia, porque sin ellos, los demás actores -SEP, SNTE, CNTE y gobernadores- seguirán teniendo, pese a la legislación, incentivos para establecer acuerdos opacos y excepcionales para no zanjar de una vez por todas la sangría que supone tener un maestro comisionado, cuando en el país hay 23 mil preescolares con un solo maestro y 40 mil primarias.

Cerrar la llave a los comisionados pagados por la federación, no sólo es un imperativo económico, ante la falta de recursos, sino un deber del Estado que está obligado, de acuerdo con el artículo tercero de la Constitución, a garantizarle a las y los niños, una educación de calidad (2013), ahora de excelencia (2019), lo que supone tener escuelas con plantillas completas de maestros.
