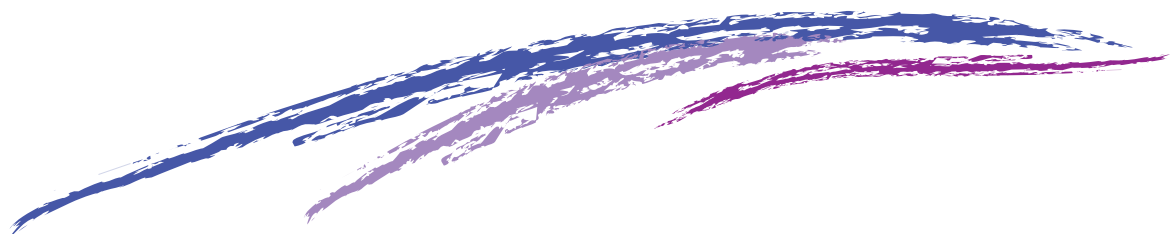




MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CENSO EDUCATIVO

Radiografía del dispendio presupuestal





2014 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Documento elaborado por Marco Antonio Fernández Martínez, investigador asociado de México Evalúa y profesor-investigador de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey.

Agradezco el respaldo institucional para la realización de este ensayo a mis dos casas, México Evalúa —en donde fuera director de investigación y la institución donde comencé el presente proyecto—, así como la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey —en donde me incorporé desde mayo como profesor-investigador—. Agradezco tanto a Edna Jaime como a Alejandro Poiré su apoyo para llevar a buen puerto este análisis. Las observaciones de Edna Jaime, Oliver Azuara, José Luis Beltrán, Alison Elías, Ana Laura Jaso, Rosa María Giorgana, Odette Maciel y Laurence Pantin fueron muy útiles para fortalecer las ideas que aquí se presentan. Agradezco también a Miguel Cedillo por el diseño de este documento. Todos los argumentos y análisis son responsabilidad exclusiva del autor.

Contenido

2	Presentación
4	Resumen ejecutivo
8	Introducción
11	I. La evidencia del desorden en la nómina de educación básica
11	a) Comisionados
11	b) Aviadores
11	c) Jubilados, renunciados y fallecidos
12	d) Personal que labora fuera de su centro de trabajo
13	e) Personal que rechazó el Censo
16	f) El tamaño del problema
16	g) Personal que acumula plazas
18	h) Ausentes
20	II. El costo de la mala administración de la nómina docente
20	a) ¿Cuánto nos cuesta a los mexicanos las irregularidades de la nómina docente en el sector de educación básica?
26	b) Una comparación presupuestal: la magnitud del desfaldo
34	III. El Censo y las inconsistencias estadísticas en materia educativa
38	IV. El Censo educativo: una mina de información por explotar
38	a) Información relevante para tener un panorama más completo de quienes son los docentes mexicanos
39	b) Insumos para identificar los retos de la infraestructura educativa
42	Consideraciones finales
45	Anexos
54	Bibliografía

Presentación

Este no es el primer estudio que se realiza sobre el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, que en meses recientes dio a conocer nuestra autoridad educativa federal. Esperamos que tampoco sea el último. La información que se procesa, se analiza y difunde puede ser un instrumento potente para la mejora de la política pública, y, por qué no, también para la rendición de cuentas al ciudadano.

El Censo, para ponerlo en contexto, es producto de la reforma educativa. Un insumo que los reformadores consideraron fundamental para llevar a cabo las transformaciones que mejoren la calidad de la enseñanza, sobre todo al introducir nuevos mecanismos de evaluación docente, buscar distintos esquemas para reconocer a los mejores maestros —lo que requerirá un replanteamiento del Programa Carrera Magisterial— y atajar los problemas existentes en la administración de los recursos humanos y materiales dentro del sistema educativo nacional. Conocer la estructura de la nómina educativa y administrativa, el universo y características de los estudiantes y la infraestructura en la que se desarrollan las labores docentes era un punto de partida obligado. También una deuda con los grupos de sociedad civil que venían demandando transparencia en los distintos ámbitos del aparato educativo y su financiamiento.

Ahora que contamos con la información de este Censo tenemos que convertirla en un insumo para provocar un cambio. Este es el objetivo del documento. Sin embargo, es necesario atender la información incompleta de este instrumento dada la resistencia observada para su levantamiento en diversas escuelas, principalmente en Chiapas, Michoacán y Oaxaca. También, cómo el autor subraya, es indispensable que la autoridad educativa haga pública toda la información recabada en el Censo y no sólo tabulados parciales como los publicados hasta ahora.

Este estudio, elaborado por Marco Fernández, se estructura en cuatro dimensiones. En la primera se presenta la evidencia: todas las anomalías que se encontraron en la nómina magisterial, esto es, el registro de las personas que cobran un sueldo sin prestar un servicio ni como docente ni como administrativo en el sistema educativo mexicano. El autor ofrece este análisis a nivel desagregado, por entidad federativa, lo cual permite calibrar el tamaño de las irregularidades respecto a la nómina total. Por este medio detecta en qué entidades el problema es más pronunciado. El lector seguramente se impactará al conocer estos resultados.

La segunda parte cuantifica monetariamente estas irregularidades. Al darle un valor económico, también podemos imaginar sus usos alternativos, como de hecho lo hicieron nuestros colegas de Mexicanos Primero al presentarnos en su momento una primera cuantificación del desfalco. En este estudio se presenta un desglose por entidad y lo que representa en el presupuesto educativo estatal.

No tenemos que traspasar las fronteras del propio sistema educativo para plantear mejores usos a los recursos que financian el fraude en la educación. Como el Censo también lo muestra, la infraestructura de los planteles de educación básica es paupérrima en algunos estados e insuficiente en muchos más. Los presupuestos para la educación crecen, pero sirven a grupos y personas ajenos al servicio educativo y su calidad. Por eso no llegan a dónde deberían: aulas, servicios sanitarios, materiales, entre muchos más.

La tercera parte del documento es clave: nos presenta las inconsistencias entre lo que las entidades han reportado es su nómina educativa y lo que el Censo recoge en este mismo respecto. Estas diferencias deben ser explicadas y, por supuesto, corregidas. Diversas disposiciones legales y mecanismos fueron establecidos para obligar a las entidades a realizar un registro correcto. La Auditoría Superior de la Federación de manera recurrente elaboró observaciones sobre la misma. El Censo revela que estos mecanismos fueron poco efectivos. El registro desaseado parece una constante. La pregunta es si el Censo y su aplicación sistemática podrán lo que no pudieron otros instrumentos: ordenar los registros y las estadísticas educativas.

La última parte de este estudio nos ofrece distintas posibilidades de trabajo con la información del Censo que ya se ha liberado y la que está pendiente de publicarse. Esta información debe ser consumida por la autoridad para realizar las medidas correctivas necesarias y políticas públicas mejor informadas, pero también está hecha para el uso ciudadano. Como lo he expresado, la información está para utilizarse, analizarse, socializarse y, por estas vías, impulsar los cambios necesarios. El Censo tiene el potencial de provocar un parteaguas a favor de la educación en el país. Estamos obligados a que así ocurra.

Reconozco y agradezco el trabajo de Marco Fernández, su autor, porque además de su talento, tiene un indefectible compromiso con el derecho de los niños y jóvenes mexicanos a recibir una educación de calidad. Compromiso que sus colegas en la Institución compartimos.

Resumen ejecutivo

En pleno siglo XXI, en México aún no sabemos cuántos maestros y trabajadores administrativos laboran en las escuelas pre-primarias, primarias y secundarias públicas. Esto a pesar de que el Estado mexicano decidió invertir 740 millones de pesos para levantar en 2013 un Censo educativo, que debió permitirnos contar con estadísticas confiables tanto de la nómina educativa, de la matrícula, como del estado que guarda la infraestructura educativa.

El análisis de la información recabada por el Instituto Nacional de Geografía (INEGI) en el levantamiento de este Censo y hasta ahora dada a conocer parcialmente por la Secretaría de Educación Pública revela **serios problemas en la administración de la nómina docente-administrativa de educación básica,** con implicaciones presupuestales preocupantes que **demuestran el mal uso de los recursos públicos en el sector educativo mexicano.**

El presente documento identifica numerosas anomalías en la nómina magisterial:

1 Sobresale la existencia de **30 mil 965 plazas** destinadas a **personal comisionado o con licencia.** Yucatán (5.27 por ciento) y Campeche (4.6 por ciento) son los estados con la mayor proporción de su nómina docente-administrativa en esta condición laboral anómala.

2 El Censo comprueba que en las aulas públicas del país persiste el problema de los llamados **“aviadores”**, ya que **39 mil 222 individuos** están asignados a un centro de trabajo donde nadie los conoce. Chiapas es el estado con un porcentaje mayor de su nómina con esta problemática (al menos el 9.44 por ciento de su nómina, aunque este porcentaje podría ser mayor dado el alto número de planteles que no pudieron ser censados debido a las resistencias magisteriales en dicha entidad).

3 Existen **114 mil 998 personas** que mantienen una plaza docente-administrativa, **a pesar de haberse jubilado, haber renunciado e incluso haber fallecido.** Los estados con una problemática mayor en este rubro son Morelos con el 8.42 por ciento del total de su nómina docente-administrativa del sector de educación básica; Yucatán (7.93 por ciento), Chihuahua (7.96 por ciento) y Querétaro (6.99 por ciento).

4 La autoridad no ha dado a conocer **cuántos individuos** deberían estar laborando en los **426 planteles “fantasma”** que no fueron censados debido a que el personal del INEGI no pudo localizarlos.

5 Se detectaron **36 mil 046 individuos** que recibieron los cuestionarios del INEGI y **se negaron a contestarlos.** Además, aproximadamente **158 mil 765 personas** no fueron censadas porque **se rehusaron a recibir al personal que levantó el Censo educativo.**

6 En total, en 27 de 32 entidades federativas, más del 10 por ciento de la nómina educativa recae en alguna de las irregularidades anteriormente descritas. A nivel nacional estas irregularidades representan en promedio el 13.27 por ciento de la nómina de educación básica. **Chiapas, Michoacán y Oaxaca son las entidades con la mayor resistencia del personal a ser censado** y, por ende, de las que se tiene información más incompleta. Dejando al lado estas entidades, **los estados con el mayor número de irregularidades son: Querétaro (23.46 por ciento de su nómina presenta alguna anomalía), Yucatán (21.53 por ciento), Zacatecas (20.96 por ciento) y Colima (20.46 por ciento).**

7 Destacan **17 mil 859 personas** que tienen **tres plazas** y **5 mil 671** con **cuatro o más plazas**. Los estados con el mayor número de estos casos son Colima (5.54 por ciento de su nómina tiene estas características) y Aguascalientes con 4.56 por ciento.

8 Estuvieron **ausentes** cuando se realizó el levantamiento del Censo **98 mil 576 maestros y trabajadores administrativos**. Destacan **tres estados con porcentajes muy elevados de ausencias durante el levantamiento del Censo: Nayarit (9.74 por ciento), Aguascalientes (7.66 por ciento) y Coahuila (7.14).**

Basándose en el salario inicial de un docente de primaria en el Estado de México (7 mil 255.4 pesos mensuales), el cual, de acuerdo a la información que se tiene sobre salarios y prestaciones, es cercano a la media nacional, este estudio presenta un cálculo aproximado del costo para el erario de las anomalías descritas en el manejo de la nómina docente-administrativa del sector de educación básica. **Éstas representan un costo que oscila entre los 16 mil millones y los 51 mil 486 millones de pesos. Las entidades con un costo mayor por las irregularidades en la nómina docente-administrativa son el Distrito Federal (al menos 1 mil 794 millones de pesos), el Estado de México (1 mil 730 millones) y Veracruz (1 mil 005 millones).**

El rango del cálculo de los costos de estas anomalías es muy amplio debido a la información incompleta que la autoridad ha reportado sobre los salarios y prestaciones magisteriales. Al comparar los costos de las anomalías detectadas con el presupuesto para educación básica en cada entidad, se observa que en el escenario más conservador, las irregularidades en la nómina docente equivalen a 4.24 por ciento del presupuesto público total que se asigna a la educación básica en el país. Dichas irregularidades representan al menos 8.96 por ciento del presupuesto público para educación básica en Yucatán y al 8.28 por ciento en Colima.

Con el fin de poner en perspectiva el tamaño de los recursos destinados a financiar estas anomalías, se puede indicar que:

- Este monto equivale a 6.7 veces los recursos que se destinan en el presupuesto de 2014 a los proyectos de infraestructura social del sector educativo.

- Representa 7.6 veces el presupuesto conjunto para este año de los programas de desarrollo profesional docente, el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, las Evaluaciones Confiables de la Calidad Educativa y la difusión de sus resultados.
- Podría servir para triplicar el presupuesto autorizado por el Congreso al Gobierno Federal en este año para becas en el sector educativo o duplicar el presupuesto para las escuelas de tiempo completo.
- Equivale a cerca de la mitad del subsidio del Gobierno Federal a la Universidad Nacional Autónoma de México en 2014.
- Supera en 2 mil 278 millones el presupuesto del Instituto Politécnico Nacional en 2014.
- Corresponde a 2.78 veces el presupuesto asignado a la Universidad Autónoma de México este año.

Este análisis pone al descubierto la incapacidad institucional de las autoridades educativas del país y su tolerancia a la corrupción, al comparar los datos del Censo educativo y los que las autoridades estatales habían reportado a la SEP sobre el número de personal comisionado o con licencia. **Cinco estados (Tamaulipas, Guerrero, Yucatán, Jalisco y San Luis Potosí) destacan porque el Censo detectó un porcentaje considerablemente mayor de plazas comisionadas o con licencia respecto a lo que habían reportado al Congreso y a la autoridad federal.**

A continuación se detallan las principales recomendaciones a la autoridad con las que cierra el documento:

I Consistente con un mandato democrático de rendición de cuentas, y como una medida para acotar los espacios para el dispendio y la corrupción en el sector educativo, **la SEP debe dar a conocer la base completa de los datos recopilados por el Censo y permitir identificar los beneficiarios de las plazas que están bajo una de las irregularidades documentadas.**

II La autoridad tiene **que informar cuántos y quiénes de los individuos que tienen múltiples plazas laboran en planteles en estados o municipios no colindantes**, con el fin de identificar las irregularidades en este segmento de plazas docentes. En el análisis de esta información, **se debe aprovechar la georreferenciación de las estadísticas recopiladas e identificar con mayor claridad si existen patrones en la distribución de las plazas irregulares detectadas** y así corregir con mayor eficacia dichas anomalías.

III La autoridad también debe hacer **disponible el listado del personal ausente cuando se levantó el Censo, así como los nombres de quienes se negaron a responder a los cuestionarios del Censo o que no fueron censados, ya sea por su negativa a recibir al personal del INEGI o porque están asignados a las denominadas escuelas fantasma.**

IV La autoridad federal debe **dar a conocer información sobre cuál es el personal beneficiario de Carrera Magisterial y el nivel en el que se encuentran dentro del programa, la formación académica con la que cuentan los maestros, si han tomado cursos de capacitación docente y en qué áreas lo han hecho**, así como debe realizar un análisis de quienes respondieron en el Censo que consideran necesitar cursos adicionales para fortalecer su formación docente. Esta información será vital para guiar los futuros programas de capacitación docente necesarios para elevar la calidad de educación en las aulas del país.

V Es imprescindible que **las autoridades realicen un análisis comparado a detalle de las estadísticas educativas provenientes de fuentes como el denominado formulario 911 (en el que las autoridades estatales han recopilado las principales estadísticas educativas en sus entidades), los reportes estatales sobre su nómina docente y los hallazgos del Censo educativo** con el fin de entender mejor la consistencia de la información reportada por el Censo educativo.

VI El buen predicador por la casa empieza, por lo que se esperaría que la **autoridad federal**, la cual es encargada de administrar los servicios de educación básica en el Distrito Federal, **fuera la primera en establecer medidas específicas para frenar pagos indebidos al personal que se encuentra en alguna de las categorías irregulares detectadas por el Censo en los planteles de la capital**. Las acciones que emprenda la SEP en la Ciudad de México deberán servir de ejemplo a seguir por el resto de las autoridades educativas en los estados con el fin de corregir las irregularidades detectadas en la nómina docente-administrativa.

En conclusión, el documento señala que las omisiones informativas en el sector educativo no pueden ser ya toleradas por la sociedad, pues **detrás de la opacidad se ha permitido el desarrollo de prácticas de corrupción, se ha hecho un uso ineficiente de los presupuestos públicos y se han tolerado actividades que van en contra de la calidad de la enseñanza educativa**.

El Censo educativo es un paso en la dirección correcta con el fin de contar con información que permita el diseño y la implementación de políticas públicas en el sector educativo con fundamentos técnicos más sólidos a partir de información más fidedigna en el sector. Sin embargo, existen omisiones informativas que aún no se han cubierto y que es urgente resolver.

Si el país decidió invertir 740 millones de pesos para allegarse información más confiable de su sistema educativo, **tiene ahora que utilizar estos insumos informativos de forma inteligente y con transparencia** para atender las debilidades que identifica el Censo educativo y **aprovechar tanto los casos de éxito como las lecciones de las fallas evidenciadas por este instrumento**, y así mejorar la administración y los resultados que brindan el sistema educativo a los niños y jóvenes en el país.

Introducción

En pleno siglo XXI, en México aún no sabemos cuántos maestros y trabajadores administrativos laboran en las escuelas pre-primarias, primarias y secundarias públicas. Esto a pesar de que recientemente el Estado mexicano decidió invertir 740 millones de pesos para levantar en 2013 un Censo educativo (Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), también llamado "atlas educativo") y así contar con estadísticas confiables tanto de la nómina educativa, de la matrícula, como del estado que guarda la infraestructura educativa².

La imposibilidad de contar con esta información tiene sus orígenes en una mala descentralización educativa que se diseñó en 1992 mediante la reforma educativa impulsada por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. La medida reflejó una esquizofrenia político-jurídico-administrativa de la autoridad federal en su momento. Por un lado, se buscaba hacer responsables a las autoridades subnacionales de la educación en sus estados y se reconocía la incapacidad federal para atender de forma diferenciada las necesidades educativas a lo largo de la geografía nacional. Por ello se les transfirió a los estados la administración de los servicios educativos de educación básica (pre-primaria, primaria y secundaria) y normal. Por el otro, la autoridad federal desde entonces se ha negado a renunciar al control en actividades clave del sistema educativo bajo el argumento de que con ello se garantiza estándares comunes que deben caracterizar a la educación en el país. Por tanto, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha sido la encargada hasta ahora de la evaluación docente, de fijar los planes de estudio, autorizar los libros de texto, etc.

La reciente reforma educativa de 2012-2013 consolida la obsesión por mantener el control central y, lamentablemente **como he argumentado en otro momento (Fernández 2014)**, erosiona los incentivos de responsabilidad y rendición de cuentas por parte de las autoridades educativas estatales de lo que ocurre en sus sistemas educativos. La reforma distribuye facultades centralizadoras entre la SEP y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y reduce aún más la posibilidad de que las autoridades estatales rindan verdaderamente cuentas de la administración y calidad de la educación que se brinda en las aulas de sus entidades.

En este contexto de descentralización parcial y mal implementada, las autoridades de estos dos niveles de gobierno no compartieron información fehaciente sobre las estadísticas básicas del sistema educativo. De entrada no se estableció un registro confiable del número de maestros y administrativos. Las autoridades estatales no han tenido hasta ahora los incentivos institucionales para proporcionar información verdadera en esta materia. En primer lugar las plazas han sido

² A lo largo del presente análisis se utiliza de forma indistinta los términos Censo educativo, atlas educativo o CEMABE.

tradicionalmente utilizadas como moneda de cambio para lograr favores del sindicato magisterial y evitar la ira de sus protestas. En segundo lugar, el financiamiento mediante el cual se han pagado las denominadas “plazas federalizadas”, es decir, las plazas del personal que estaba en manos del gobierno federal y que se transfirieron a los estados en 1992, se hizo mediante transferencias federales a través del denominado FAEB (Fondo de Aportaciones a la Educación Básica). En principio, la distribución de estos recursos se hizo con base, entre otros criterios, en el registro de escuelas y plantilla de personal que se transfirieron a los estados. Posteriormente se decidió modificar los criterios de distribución y se incluyó la matrícula. En ambos casos los estados tenían incentivos a proporcionar información inadecuada o imprecisa, con el fin de inflar estas cifras y así recibir mayores recursos. La federación entendía esta lógica en la operación desde los estados, sin embargo tanto por criterios políticos —producto también de las presiones de las marchas, huelgas, bloqueos de calles, toma de instalaciones educativas o gubernamentales y demás acciones disruptivas del magisterio— como por la incapacidad de tener los instrumentos para poder allegarse información confiable desde las entidades federativas, la SEP terminó por ceder ante las imprecisiones sistemáticas en la matrícula y en la información de la nómina magisterial.

El Censo educativo recientemente implementado busca atajar esta problemática y brindar información confiable tanto del número de alumnos como de maestros, de sus principales características, así como del estado que guarda la infraestructura de educación básica en el país. Debido a la corrupción al interior del sistema educativo, donde muchos de los directores y supervisores de planteles escolares contribuyeron en su momento a proporcionar la información incorrecta, era preciso generar una fuente de información externa confiable sobre estas estadísticas educativas básicas. De ahí, que, en la integración del Sistema de Información y Gestión Educativa que se establece en el nuevo marco jurídico producto de la recién aprobada reforma educativa, se decidió que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) fuera la institución más idónea que cooperara con las autoridades educativas federal y estatales para integrar un registro confiable en esta materia. **La expectativa es que este Censo sirva como la plataforma que brinde los datos necesarios que conduzcan a una mejor operación del sistema educativo nacional.**

El presente trabajo analiza los principales resultados del Censo educativo dados a conocer por la SEP y el INEGI. En un primer apartado se enumeran los principales problemas que la información estadística del Censo evidencia sobre el desorden de la nómina docente-administrativa en el sector de educación básica del país. Se hace un recuento del personal comisionado y el personal que es desconocido en los centros de trabajo en los que supuestamente están adscritos. También se considera el reporte sobre el personal que mantiene una plaza docente o administrativa pese a que está jubilado, ha renunciado o incluso ha fallecido. Se analizan las tasas de rechazo de respuesta al Censo educativo, así como dos fenómenos que confirman las anomalías existentes en el manejo de la nómina: el personal con múltiples plazas (más de tres) y el reporte de un número considerable de individuos que estuvieron ausentes durante las semanas en las que se levantó la información censal.

En un segundo apartado, se analiza el costo aproximado para el erario que representa este desorden en la nómina docente-administrativa. El tamaño del desfaldo presupuestal que representa todas las anomalías en la nómina docente se evidencia con mayor claridad al observarse los problemas en la infraestructura educativa que el Censo reporta.

Con el fin de ilustrar con mayor precisión las dimensiones de estos costos se hace un análisis comparativo respecto al presupuesto que se ejerce en el sector de educación básica en las entidades federativas. Asimismo se presenta una perspectiva comparada de su monto con relación al presupuesto federal de los principales programas educativos y de política social.

En un tercer apartado, se ponen al descubierto las graves inconsistencias entre la información reportada por el Censo educativo y la información estadística del sector que, por disposición legal, las autoridades educativas en los estados han reportado a la autoridad federal. Dichos reportes obedecen a una serie de disposiciones legales que en teoría, deberían haber contribuido a una mejor administración de los recursos públicos en el sector educativo. Sin embargo, las graves inconsistencias en los insumos estadísticos sugieren que un número importante de autoridades subnacionales no han cumplido adecuadamente con sus obligaciones legales en la materia.

En la última sección del presente análisis se señalan aspectos clave que el Censo educativo recogió y que la autoridad federal aún no ha dado a conocer a la opinión pública. **Información complementaria sobre las características de los docentes mexicanos —tales como su pertenencia al programa de Carrera Magisterial, su antigüedad, su participación en programas de formación docente, los cursos de capacitación que han tomado, así como el señalamiento de los propios docentes de la necesidad de cursos complementarios de capacitación y las áreas que dichos cursos deben cubrir son todos insumos informativos fundamentales para una mejor planeación educativa.** Dicha planeación es aún más importante de cara a la implementación de la reforma educativa que comenzó en 2013 y cuyo principal objetivo es el de mejorar la calidad de la educación que se brinda en las aulas del país. **La información que ha recogido el Censo es imprescindible para que las autoridades logren mejores políticas públicas a través de las cuales se pueda hacer una mejor planeación del uso de los presupuestos públicos educativos.**

La información adicional sobre el estado que guarda la infraestructura educativa tiene que ser analizada con detalle para tener fotografías más precisas sobre los esfuerzos presupuestales tanto de autoridades federales como subnacionales en materia educativa. Dichas fotografías deben permitir un mejor uso de los recursos públicos, por ejemplo al canalizarlos a las áreas y planteles que más lo necesitan, y atajar a su vez su mal uso, evitando, por ejemplo, duplicación de programas y utilizando la información recopilada para iniciar esfuerzos de una mejor evaluación de sus resultados. Finalmente, el ensayo presenta una serie de recomendaciones de política pública que se pueden derivar del uso informado de los insumos estadísticos que reporta el Censo educativo.

I. La evidencia del desorden en la nómina de educación básica

a) Comisionados

Desde hace varios años se ha mantenido un debate sobre los llamados comisionados en el sector educativo, personas que tienen una plaza de maestro pero que no están trabajando frente a un grupo, sino que gozan de una licencia para realizar otras funciones tales como laborar en un área administrativa dentro del sector educativo, trabajar para el sindicato magisterial (SNTE), o desempeñarse en otro encargo público (legisladores locales y federales, síndicos, presidentes municipales, etc.)³. **Estas comisiones, cuando se ejercen con goce de sueldo, son ilegales**, pues tanto el reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo establecido en 1946 como la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional las prohíbe⁴. Recientemente, la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) reitera dicha prohibición, aunque estados como Sonora en sus leyes estatales han intentado utilizar triquiñuelas jurídicas para permitir las, lo que llevó a que su Congreso haya sido demandado por la SEP ante la Suprema Corte de Justicia⁵. Prohibidas o no, **el Censo revela que existen 30 mil 695 comisionados o personas con licencia** de las que aún la autoridad no informa si gozan o no de sueldo. **Los estados con el mayor porcentaje de su nómina con comisión o licencia son Yucatán (5.27 por ciento) y Campeche (4.6 por ciento).**

b) Aviadores

Respecto a los llamados “aviadores”, individuos que según los registros están asignados a un centro de trabajo pero en el que nadie los conoce, preocupa notoriamente el caso de Chiapas. En este estado del sur de México solo se pudo censar 59 por ciento de los centros de trabajo en educación básica. De estos, el Censo arroja que el 9.44 por ciento de quienes están en la nómina de educación básica son individuos que se desconocen en los centros de trabajo en los que supuestamente deberían estar laborando. **El promedio nacional de estos “aviadores” de la nómina educativa es de 1.75 por ciento (39 mil 222 plazas).** Colima también destaca entre las entidades con un problema importante en este rubro, pues el número de individuos que están cobrando de forma indebida bajo esta modalidad representan el 5.69 por ciento de su nómina docente y administrativa.

c) Jubilados, renunciados y fallecidos

El abuso y dispendio de los presupuestos educativos también se confirman cuando uno analiza el pago a personas que no deberían seguir cobrando sus plazas docentes, ya sea porque se jubilaron, y son pensionados, renunciaron o porque alguien cobra a su nombre pese a que el individuo en cuestión ha fallecido. Sí, amigo lector, **la corrupción en el sector**

³ De acuerdo a la Secretaría de Educación Pública el personal comisionado abarca a los individuos en el sector educativo, a quienes se les asigna una función distinta ya sea en su mismo centro de trabajo o en uno diferente. Existen siete tipos de comisiones: 1) Representación sindical, 2) Dictamen médico, 3) Labores administrativas dentro del sector educativo de la entidad federativa, 4) Otras funciones dentro del mismo plantel, 5) Apoyo técnico pedagógico, 6) Funciones en centro de trabajo fuera del sector educativo, 7) Funciones en otra dependencia del sector educativo de la Entidad Federativa. Las funciones político-electorales que diversos comisionados han desempeñado históricamente son ilegales.

⁴ El artículo 51 del reglamento referido establece con claridad que “Las licencias sin goce de sueldo se considerarán en los siguientes casos: I. Para el desempeño de puestos de confianza, cargos de elección popular, comisiones oficiales federales y comisiones sindicales”.

⁵ El artículo 78 de la LGSPD establece que: “Las personas que decidan aceptar el desempeño de un empleo, cargo o comisión que impidan el ejercicio de su función docente, de dirección o supervisión, deberán separarse del Servicio, sin goce de sueldo, mientras dure el empleo, cargo o comisión”.

educativo mexicano ha permitido que tanto los renunciados como los muertos tengan un sueldo en los sistemas educativos estatales. Esta situación es un verdadero escándalo, ya que representa en promedio 5.12 por ciento de la nómina total del sistema educativo mexicano. Se trata de 114 mil 998 individuos que reciben un sueldo indebidamente. La gravedad del problema es mayor en Morelos, donde a pesar de las promesas del gobernador de ordenar el sistema educativo en su estado, 8.42 por ciento de la nómina en educación básica cobra bajo alguna de las irregularidades referidas. En otros estados que regularmente no aparecen en las portadas de los periódicos por sus problemas magisteriales, la aparente paz docente esconde, en realidad, problemas graves de corrupción. Entre los estados que destacan también por tener porcentajes elevados de sus nóminas con anomalías serias por pagos indebidos están Yucatán (7.93 por ciento), Chihuahua (7.86 por ciento), Querétaro (6.99 por ciento), San Luis Potosí (6.87 por ciento) y Zacatecas (6.28 por ciento).

d) Personal que labora fuera de su centro de trabajo

El desorden en la administración de la nómina docente-administrativa queda al descubierto cuando se observan las cifras que se reportan en el Censo sobre el personal que labora fuera del centro de trabajo al que supuestamente están asignados. Sin duda, es entendible que puedan existir diversos casos en los que un profesor o un administrativo sea transferido a otro plantel o centro de trabajo, ya sea a petición del interesado por motivos varios (por ejemplo, cercanía respecto a su lugar de residencia) o porque la autoridad educativa en los estados haga reasignaciones de personal para cubrir vacantes temporales o permanentes, e incluso haga cambios de adscripción motivada por presiones de mayor demanda educativa en una comunidad en particular. **No obstante, de acuerdo al Censo, el número de individuos que están laborando fuera de su centro de trabajo es elevado, pues asciende a 113 mil 259, lo que representa el 5 por ciento de la nómina a nivel nacional. Este fenómeno es particularmente relevante cuando se analizan los datos desagregados por entidad federativa. En Querétaro (13.52 por ciento) y Tlaxcala (10.41%), más de la décima parte del total de su nómina está trabajando fuera del centro al que están asignados.** Otros estados con números elevados en esta categoría son Nayarit (9.6 por ciento), Guerrero (9.5 por ciento) y Zacatecas (9.4). Probablemente en Guerrero el número es aún mayor, ya que junto con Chiapas y Oaxaca destaca entre las entidades en donde no se pudo recopilar toda la información de sus escuelas y personal debido al rechazo de múltiples profesores y administrativos para recibir a los encuestadores del INEGI encargados de levantar el Censo.

La cifra elevada en esta categoría nuevamente invita a un análisis detallado para distinguir entre aquellos individuos que comprensiblemente están laborando en un centro distinto al que originalmente estaban asignados y aquel personal que está incurriendo en una irregularidad al estar trabajando en estas condiciones. La precisión de estas distinciones debe hacerse con la mayor celeridad posible con el fin de ordenar esta nómina y atajar problemas del uso inadecuado de los presupuestos educativos.

e) Personal que rechazó el Censo

La corrupción y el dispendio en el manejo de los presupuestos educativos han creado intereses que se benefician de estos equilibrios negativos para la calidad de la educación en el país. Es por ello que **no sorprende observar resistencia para transparentar lo que ocurre al interior de los sistemas educativos en las entidades federativas. Destacan dos datos: los planteles que no pudieron ser censados porque sus trabajadores se rehusaron a recibir a los encuestadores del INEGI y, la negativa de aquellos individuos quienes, pese a ser localizados, no quisieron contestar los cuestionarios del Censo.**

Tabla 1. Escuelas que no fueron censadas por el INEGI

	Total no censadas	Negativa a ser censada	No localizadas	Por contingencia operativa*
NACIONAL	24,658	24,164	426	68
Chiapas	9,902	9,896	6	0
Oaxaca	6,628	6,628	0	0
Michoacán	6,587	6,587	0	0
Guerrero	776	654	122	0
Veracruz	286	257	29	0
Jalisco	188	81	104	3
Durango	155	2	148	5
Zacatecas	29	14	15	0
Chihuahua	29	1	0	28
Baja California Sur	25	25	0	0
Sinaloa	23	0	0	23
Quintana Roo	13	12	1	0
Nayarit	9	0	0	9
Morelos	6	6	0	0
Querétaro	1	1	0	0
Tamaulipas	1	0	1	0

Fuente: Atlas educativo SEP-INEGI 2014. Los datos pueden encontrarse tanto en www.Censo.sep.gob.mx como en <http://cemabe.inegi.org.mx/>

*Centros en los que los encuestadores se enfrentaron a situaciones de violencia, inseguridad o contingencias ambientales, lo que les imposibilitó censar dichos centros.

Como se aprecia en la tabla, en Chiapas, 41 por ciento de las escuelas rechazaron ser censadas, seguido por Oaxaca y Michoacán con 27 por ciento cada uno. Esto no es casualidad dado que son estados en los que la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CNTE) ha logrado afianzar su control sobre los principales puestos de educación básica. **En total, de acuerdo a un cálculo aproximado de la SEP, cerca de 158 mil 565 profesores y administrativos no fueron censados, quienes laboran en 24 mil 164 centros de trabajo (González 2014).**

Asimismo, **hasta ahora la autoridad no ha dado a conocer cuántas plazas e individuos supuestamente debían estar laborando en los 426 centros de trabajo que no fueron localizados por el personal del INEGI. Dichos planteles fantasma se concentran en ocho estados, aunque Durango con 148, Guerrero con 122 y Jalisco con 104 son por mucho las entidades con mayor número de centros no localizados.** Es imprescindible que las autoridades estatales hagan un reporte detallado de estos casos para entender cómo es posible que exista el registro de tantos planteles cuya única existencia es en el papel. ¿Cuántas plazas y quiénes son los beneficiarios de las mismas que supuestamente laboran en estos centros? ¿Han cobrado salario por ello? ¿Se asignaron presupuestos de infraestructura y materiales educativos a estos planteles fantasma?

En el marco de las transferencias federales a los estados tales como el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y demás fondos federales en materia educativa, es necesario corroborar si se justificaron el uso de estos fondos con supuestas asignaciones presupuestales a las escuelas no localizadas. Esta información es de

suma importancia para identificar el uso inadecuado del presupuesto educativo y, a su vez, poder iniciar la investigación y las acciones jurídicas correspondientes y, en su caso, deslindar las responsabilidades de los servidores públicos en aquellos estados que hayan permitido el pago indebido en planteles fantasma. **Independientemente de si las autoridades en los estados asumen o no su responsabilidad, es necesario que la autoridad federal tome cartas en el asunto. Tanto la Secretaría**

El Censo identificó en total a 184 mil 915 plazas que pertenecen a comisionados, aviadores, jubilados, renunciados o fallecidos, un reflejo inequívoco del desorden de la nómina docente-administrativa.

de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SEP y la Auditoría Superior de la Federación tienen que hacer la revisión de los reportes que estos estados les entregaron respecto al uso de los recursos federales en materia educativa y corroborar si en el listado se incluyó o no pagos de nómina, infraestructura y demás materiales educativos correspondientes a estos planteles. De ser así, se tendrán que establecer las sanciones administrativas y penales respectivas.

A la problemática de las escuelas fantasma, hay que agregar el personal que pese a ser censado, se negó a proporcionar la información requerida por el INEGI. Destaca dramáticamente Oaxaca donde el 61.46 por ciento de los censados rechazaron contestar los cuestionarios del Censo. Michoacán (5.41 por ciento), Quintana Roo (4.29 por ciento) y Baja California Sur (3.25 por ciento) fueron los estados en donde se observó mayor resistencia a transparentar la información que buscaba recopilar el Censo.

Tabla 2. Principales hallazgos de los problemas en la nómina de educación básica en los estados a partir del censo educativo

	TOTAL NACIONAL	PORCENTAJE NACIONAL RESPECTO A LA NÓMINA TOTAL	Estado con menores irregularidades*	Estado con mayores irregularidades*
Nómina total en educación básica (pre-primaria, primaria y secundaria)	2,247,279	100%		
Total de personal con licencia o comisión	30,695	1.37%	Tlaxcala 167	Yucatán 2,721
No lo conocen (aviadores)	39,222	1.75%	Guanajuato 364	Chiapas 3,651
Renuncia, jubilación, pensión, fallecimiento	114,998	5.12%	Tlaxcala 771	Morelos 33,341
Trabaja en centro distinto	113,259	5.04%	Guanajuato 1,268	Querétaro 5,361
Total de personal que negó dar información	36,046	1.60%	Tlaxcala 3	Oaxaca 22,296
Ausente	98,576	4.39%	Tabasco 1,277	Nayarit 2,967
Total de nómina irregular (renuncia, jubilación, pensión, fallecimiento, licencia, comisión o nos los conocen)	184,915	8.23%	Tlaxcala 1,365	Chiapas 6,318
Total de nómina problemática (anterior más personal que labora fuera de su centro de trabajo)	298,174	13.27%	Guanajuato 6,196	Querétaro 9,303
Total de nómina problemática grave (incluye a quienes negaron información)	334,220	14.87%	Guanajuato 6,233	Oaxaca 25,214
Total de nómina problemática muy grave (anterior más personal ausente cuando se levantó el censo)	432,796	19.26%	Guanajuato 9,397	Oaxaca 27,296
Total de nómina problemática muy grave (peor escenario: anterior más personal que se negó a ser censado)	591,361	26.31%	n.d.**	n.d.**

Cálculos propios con base en Atlas educativo SEP-INEGI 2014. Los datos pueden consultarse en <http://cemabe.inegi.org.mx/>

*Porcentajes con relación al tamaño de la nómina de cada estado. Entre paréntesis están los números absolutos del personal en cada una de las categorías mencionadas.

**Faltaron de ser censados 24 mil 164 centros de trabajo, lo que representa aproximadamente 158 mil 565 individuos en la nómina educativa. A esto hay que agregar los 426 centros de trabajo que no fueron localizados por el personal del INEGI. En el Censo no se ha precisado el número de plazas asignadas en dichos planteles, las cuales, estaban registradas por las autoridades estatales y que forman parte de la información que utilizó el INEGI para poder integrar la base de planteles y centros de trabajo que debía censar.

Los estados con mayor porcentaje de centros que se negaron a ser censados fueron Chiapas (41 por ciento), Oaxaca (27.4 por ciento) y Michoacán (27.3 por ciento). Sin embargo, hasta el 10 de agosto, la autoridad no ha dado a conocer el número desagregado de individuos por entidad federativa que se negaron a ser censados.

f) El tamaño del problema

Cuando concentramos la información anteriormente descrita (comisionados, aviadores, jubilados, renunciados, fallecidos y con rechazo al Censo) y contabilizamos el total de individuos que representan irregularidades en la nómina del sector de educación básica en los estados, nos damos cuenta que el tamaño del problema es sumamente grave. Como puede observarse en la gráfica 1, **en 27 de 32 entidades federativas más del 10 por**

ciento de la nómina educativa recae en alguna irregularidad.

De hecho seguramente son 28 los estados con graves anomalías, pues no es descabellado asumir que las resistencias observadas con los maestros y trabajadores administrativos en Oaxaca ocultan abusos en el presupuesto educativo de esta entidad. En cuatro estados,

Querétaro (23.46 por ciento), Yucatán (21.53 por ciento),

Zacatecas (20.96 por ciento) y Colima (20.46 por ciento), más de la quinta parte de la nómina educativa presenta irregularidades. A ello, insisto, es necesario agregar que tenemos información incompleta de Chiapas, Michoacán y Oaxaca, estados en los que con la información recopilada se detectan al menos problemas equivalentes al 20.57, 14.84 y 8.04 por ciento de su nómina respectivamente.

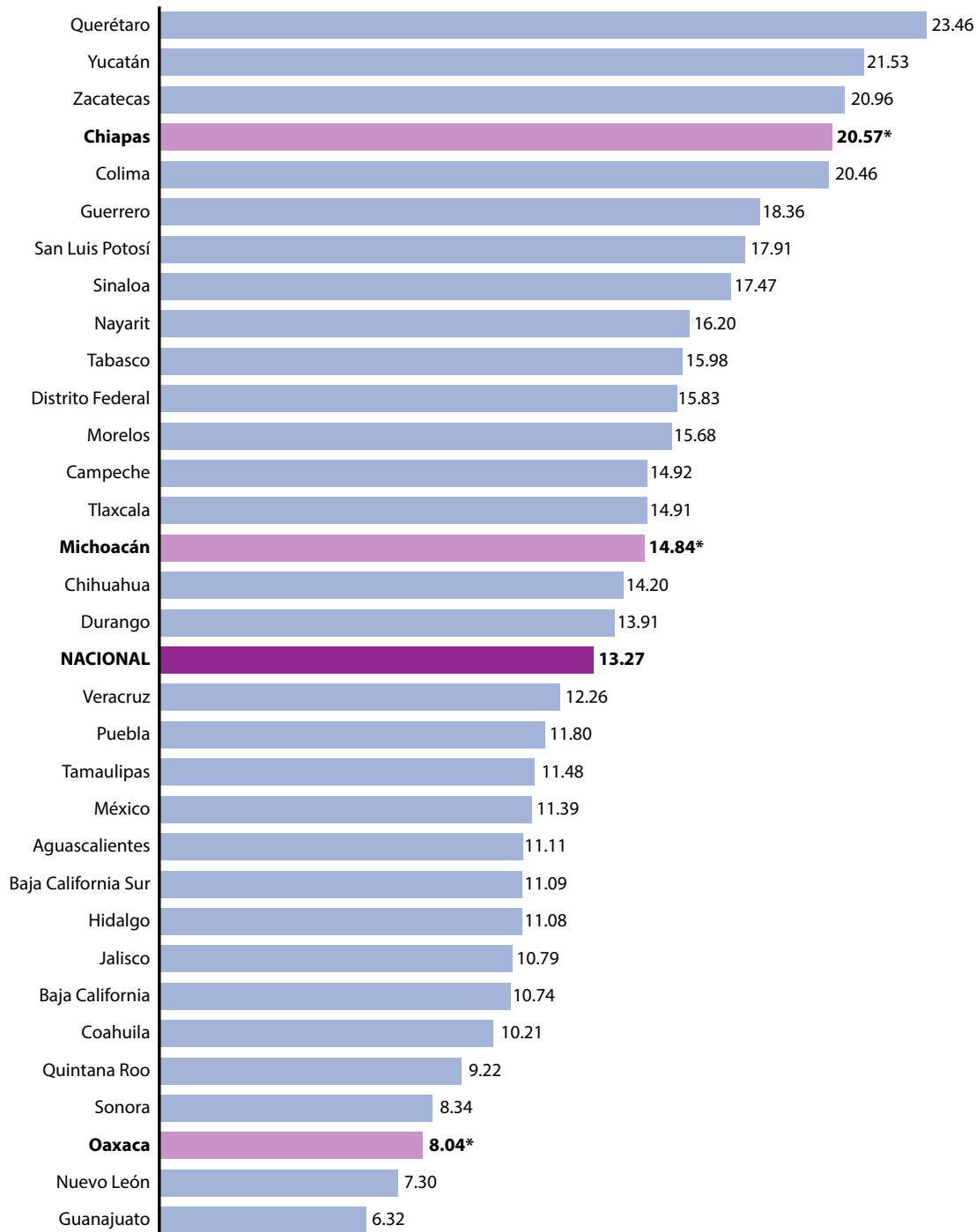
Por lo menos en 27 de 32 entidades federativas, más del 10 por ciento de la nómina educativa recae en alguna irregularidad, y en cuatro de ellos, rebasa el 20 por ciento.

g) Personal que acumula plazas

Una muestra más del abuso en los recursos públicos se refleja en los individuos que tienen múltiples plazas. No es extraño que los profesores y administrativos tengan dos plazas docentes debido a los "bajos salarios" que implican estas posiciones o incluso, en especial en el caso de las secundarias, que sus plazas sean por un número determinado de horas, lo que les puede permitir enseñar en dos turnos distintos e incluso en planteles diferentes. De hecho, de acuerdo con el Censo educativo, el 16 por ciento del total de personas con plaza docente tiene dos plazas (192 mil 444 individuos).

Aunque resulte difícil imaginar escenarios en los que un mismo individuo esté trabajando con tres o más plazas, de acuerdo al Censo existen 23 mil 540 personas que lo hacen. De alguna manera tienen una capacidad extraordinaria de omnipresencia, ya que de acuerdo a su registro laboran en tres distintos centros de trabajo (17 mil 859 personas) o incluso en cuatro o más escuelas (5 mil 671). **Colima y Aguascalientes son los estados con el mayor número de este tipo de casos con 5.54 por ciento y 4.56 por ciento de sus nóminas en esta situación.** Quizá el tamaño pequeño de estas entidades y la posible cercanía de los centros educativos se presta a que ocurra este tipo de eventos anómalos, aunque precisamente la

Gráfica 1. Porcentaje de la nómina de educación básica en los estados con irregularidades



Cálculos propios con base en Atlas educativo INEGI – SEP 2014.

Incluye: personal que trabaja en un centro distinto al que debieran, que tiene una plaza pese a tener licencia o comisión sindical, individuos que no los conocen en el centro de trabajo y personas que siguen poseyendo una plaza docente pese a haber fallecido, estar jubiladas, pensionadas o que han renunciado.

* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente.

georreferenciación de la información que levantó el Censo debe servir para en un futuro precisar si la cercanía de los planteles pudiera de alguna forma explicar el goce de la multiplicidad de plazas por un mismo individuo. Sin embargo, en estados de mayor extensión territorial donde es más difícil de imaginar la capacidad de movilidad intraestatal y estar presente en tres o más centros de trabajo ejerciendo una labor docente, también se observa el fenómeno de acumulación de plazas. Estos ocurren en estados tales como Quintana Roo (3.51 por ciento del total del personal docente censado), Jalisco (3.48 por ciento), Yucatán (3.31 por ciento), Coahuila (3.10 por ciento) y Baja California (3.05 por ciento).

Resulta difícil imaginar escenarios en los que un mismo individuo esté trabajando con tres o más plazas, y sin embargo, de acuerdo al Censo, existen 23 mil 540 personas que lo hacen.

Estas anomalías hacen eco de los hallazgos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual ha señalado en múltiples ocasiones el pago indebido de maestros con recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) con plazas incluso en estados no colindantes (Auditoría Superior de la Federación 2008, 2009).

La autoridad educativa federal tiene que publicar la base completa del Censo y aclarar, cuántos de estos 23 mil 540 maestros con múltiples plazas, laboran en centros en distintos estados del país o en municipios no colindantes, con lo que se tendría mayor precisión de las irregularidades en este segmento de plazas docentes. Probablemente existan casos en los que las múltiples plazas se explican porque son por unas cuantas horas. No obstante, es difícil imaginar que estos casos sean de la magnitud que ha detectado el Censo.

En el análisis de esta información, **se debe aprovechar la georreferenciación de las estadísticas recopiladas e identificar con mayor claridad si existen patrones en la distribución de las plazas irregulares detectadas** y así corregir con mayor eficacia dichas anomalías.

Como se comentará con más detalle más adelante, la información incompleta del Censo que hasta ahora ha publicado la autoridad educativa federal, abre múltiples interrogantes —comenzando por la precisión del costo al erario— que acompañan a las irregularidades mencionadas. Y por ello, hace **más imperiosa la necesidad de que la autoridad haga pública toda la información que ha recopilado en este primer atlas educativo.**

h) Ausentes

Por último, es entendible que cuando se levantó el Censo pudieron existir profesores y administrativos que se enfermaron, tenían licencia médica (algunas de ellas por embarazo) o tuvieron una situación

extraordinaria que les imposibilitó estar presentes en sus centros de trabajo. Sin embargo, **la cifra de ausentes no es menor. Se trata del 4.39 por ciento del total de las plazas en educación básica, es decir, 98 mil 576 plazas de las que no se pudo obtener información porque quienes las poseen estuvieron ausentes al levantarse el Censo.** Esta cifra pudiera parecer insignificante en el agregado de las 2 millones 247 mil 279 plazas totales en educación básica.

Pero un análisis más detallado de estas cifras arroja preocupaciones adicionales sobre lo que ocurre al interior del sistema de educación básica. **En proporción con sus nóminas, los estados donde se observó el mayor número de ausencias fueron Nayarit (9.74 por ciento), Aguascalientes (7.66 por ciento) y Coahuila (7.14 por ciento). ¿Qué situaciones extraordinarias se presentaron en estas entidades para que hubiera tantas faltas del personal en los días en los que se levantó el Censo? ¿Existen irregularidades que van más allá de las razones justificadas para ausentarse en dichas fechas?**

Los números invitan a una investigación especial sobre este fenómeno, máxime cuando hay antecedentes políticos que nos llevan a pensar en que pudiera existir irregularidades detrás de estas ausencias⁶. Recordemos, por ejemplo, que tan sólo en el caso de Nayarit en julio de 2012 el periódico Reforma documentó cómo el gobernador Roberto Sandoval prometió el reparto de plazas docentes a maestros afiliados al PRI, pues explicó entonces a los docentes “no nada más se va a negociar la parte que le toca al Gobierno (de las plazas), sino todos los beneficios del Gobierno se van a repartir en el PRI, donde es mi partido y donde me hicieron llegar y donde va a ser la fortaleza. ¿Qué quiere decir? Que mínimo, en lo bajito, estamos a mano” (Del Valle, 2012). La reforma educativa prohíbe esos repartos partidistas y se asume, que de cumplirse la ley no se realizarán en los próximos meses cuando comience el primer concurso de plaza bajo el nuevo marco jurídico. Sin embargo, si como cándidamente confesó el gobernador hace un par de años sí hubo una manipulación política de las plazas en aquel estado, entonces es necesario saber cuántos de quienes estuvieron ausentes ocultan irregularidades en sus plazas. **Un análisis detallado de quienes son los individuos que estuvieron ausentes en el levantamiento del Censo educativo permitirá identificar las faltas justificadas y así distinguirlas de casos irregulares en el manejo de las plazas docentes.**

En tres estados, el número de docentes y trabajadores administrativos ausentes cuando se levantó el Censo superó el 7 por ciento de la nómina educativa en la entidad. ¿Qué situaciones extraordinarias se presentaron en estas entidades para que hubiera tantas faltas del personal?

⁶ Es preciso señalar que en Nayarit el Censo detectó que el 2.01 por ciento de su nómina no se conoce en los centros de trabajo a la que está asignado el personal, además del 1.10 por ciento que está comisionado. Asimismo 9.62 por ciento del personal labora en un centro distinto al que está asignada la plaza y 3.47 por ciento de las plazas están en manos de individuos que continúan cobrando pese a haber renunciado, haberse jubilado o pensionado, o incluso haber fallecido. El conjunto de estos problemas junto con las ausencias referidas durante el levantamiento del Censo hacen aún más imperiosa la necesidad de hacer un estudio detallado de la situación en esta entidad para identificar irregularidades debidas a problemas de politización en la distribución de las plazas y aquellas irregularidades justificadas por situaciones técnicas o de otra índole.

II. El costo de la mala administración de la nómina docente

a) ¿Cuánto nos cuesta a los mexicanos las irregularidades de la nómina docente en el sector de educación básica?

Con la información publicada hasta el día de hoy tan sólo es posible proporcionar un estimado del costo de estas irregularidades. Antes de hacer un estimado del uso indebido de los recursos públicos en educación básica que se detectan a partir del Censo educativo, **es necesario tener en consideración las limitantes de la información disponible.** En primer lugar **no tenemos información completa del salario de los docentes de los distintos grados de educación básica (pre-primaria, primaria y secundaria).** Existe además **varianza importante en los sueldos y prestaciones que los docentes y trabajadores administrativos poseen dependiendo de factores múltiples que van desde la sección sindical a la que pertenecen hasta otros considerandos como su antigüedad, su pertenencia o no al programa de Carrera Magisterial, o si su plaza es de tiempo completo o sólo por horas.**

La opacidad con la que hasta ahora se ha mantenido el listado completo de prestaciones de las secciones magisteriales sorprende pues todas ellas son pagadas por presupuestos públicos. En el sector público, éstas van desde generosos aguinaldos a primas vacacionales, ayuda para despensa, bonos sexenales, bonos por puntualidad, ayuda para aparatos ortopédicos y lentes (apoyo que incluso en algunos estados como en Veracruz se extiende a los cónyuges o hijos), contribuciones monetarias para útiles de los hijos de los docentes y administrativos, los llamados pagos "co-curriculares" concepto poco claro que es definido de forma distinta por las entidades federativas, entre otras. Un recuento de los pliegos petitorios y reportes periodísticos de las negociaciones salariales con el magisterio en los estados da una idea de la diversidad que existe en el pago hacia los docentes y administrativos en educación básica.

⁷ Los trabajadores mexicanos tienen derecho a un aguinaldo, el cual, conforme al artículo 87 de la Ley Federal de Trabajo debe ser por lo menos equivalente a 15 días de trabajo. Asimismo, de acuerdo a los artículos 76 y 81 de la misma legislación, los trabajadores que laboran al menos un año tendrán un periodo de vacaciones mínimo de seis días laborables, con un aumento de dos días más de vacaciones por año trabajado hasta llegar a 12. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones aumentará en dos días por cada cinco años de servicios. De acuerdo a la ley la prima vacacional debe ser equivalente al 25 por ciento de su salario. Ver: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2012/julio/bol_71.html

Tan sólo en el caso de los aguinaldos, el promedio nacional que se les brinda a quienes poseen una plaza docente es de 62.8 días de salario mientras que su prima vacacional promedio equivale a 12.1 días de salario⁷. En total, si se contabilizan las prestaciones y se hace un cálculo aproximado de su equivalencia en días de sueldo pagados, se observa que **en educación primaria los docentes reciben pagos que equivalen a 513 días de salario. Insisto, la varianza es importante, ya que mientras en Yucatán los docentes reciben el equivalente a 544 días de salario o en Morelos se les brindan 540 días, en Puebla "sólo" se otorgan 489 días de salario, en Sonora 487 y en Campeche 484** (Del Valle 2007, 2013; Fernández 2012a).

Pese a que en el Censo educativo se recogió información de quiénes están en el programa de Carrera Magisterial y en qué nivel de la misma se ubican, esta información aún no se ha hecho del conocimiento público, cuando sería fundamental para entender mejor las características de los docentes y administrativos en el sistema y las implicaciones presupuestales de sus salarios. Es necesario recordar que la Carrera Magisterial cuenta con tres vertientes y cinco niveles en los que el aumento salarial para el beneficiario va de 36 por ciento respecto a la plaza inicial para quienes están en el primer nivel del programa hasta 294.1 por ciento para aquellos individuos en la quinta categoría del programa. A estos incrementos salariales se tiene que agregar las diferencias que se dan en el escalafón magisterial con base en antigüedad, preparación y otros criterios que —en teoría— buscan premiar el mérito de los docentes, aunque en la práctica no hay evidencia de que sea el caso (Fernández 2013a).

Finalmente, la información dada a conocer hasta ahora por la autoridad educativa federal y el INEGI no permite precisar los salarios del personal docente que labora como director de escuela o director de grupo, o cuantificar con precisión el monto al que ascienden los pagos complementarios que las autoridades estatales brindan a los maestros que enseñan en escuelas multigrado, las cuales, tradicionalmente se localizan en comunidades rurales con niveles importantes de pobreza y en las que los complementos salariales buscan incentivar que buenos docentes enseñen en este tipo de planteles. De esta forma se busca garantizar que estos docentes puedan contribuir a que los niños de estas comunidades tengan una mejor educación con la que puedan enfrentar las circunstancias adversas en las que viven.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores y con el fin de realizar un cálculo aproximado de las irregularidades detectadas en la nómina educativa, en este análisis se propone utilizar la información disponible sobre el ingreso de una plaza inicial para un docente de primaria en el Estado de México⁸. **De acuerdo al tabulador disponible para 2013, un maestro con plaza inicial recibía un salario de 7 mil 255.4 pesos al mes.** Con base en esta información, se estima que **las anomalías detectadas en la nómina educativa representan un costo al erario que oscila entre los 16 mil millones de pesos al año y los 51 mil millones de pesos aproximadamente.**

La opacidad con la que hasta ahora se ha mantenido el listado completo de prestaciones de las secciones magisteriales sorprende pues todas ellas son pagadas por presupuestos públicos.

⁸ Se utilizó la información salarial de esta entidad al ser información pública y que, de acuerdo al comparativo salarial de los docentes en escuelas públicas del país tienen ingresos cercanos a la media nacional. La precisión de los cálculos en este ensayo requeriría complementar la información mencionada y que, hasta ahora, no ha sido publicada por las autoridades educativas federales y estatales.

¿Por qué este cálculo arroja un rango tan amplio? **Debido a la información incompleta que se ha reportado hasta ahora, es imposible precisar el costo exacto al erario de este desorden.** Por ejemplo, a los señalamientos ya mencionados, es necesario agregar que en el caso de la nómina con irregularidades más evidentes como son el personal comisionado o con licencia, no se reporta cuántos de ellos mantienen su plaza con goce de sueldo. Para propósitos de este análisis se asume que lo hacen con goce de sueldo. Si sumamos estos individuos a las plazas que se mantienen pese a que su titular falleció, está jubilado o pensionado, o ha renunciado, observamos que el Estado mexicano está pagando al año por lo menos 16 mil millones de pesos por este personal irregular. Sin embargo, **la cifra aumenta sustantivamente cuando consideramos a quienes laboran fuera de su centro de trabajo, pues bajo este escenario el presupuesto público erogado aumenta a casi 26 mil millones de pesos (25 mil 960 millones)⁹.**

⁹ De acuerdo al Censo 113 mil 259 plazas censadas están en manos de individuos que laboran fuera del centro de trabajo al que están originalmente asignadas (5.04 por ciento del total de la nómina docente-administrativa). No necesariamente todo el personal que se encuentra laborando fuera de su centro de trabajo lo hace de forma indebida. Puede suceder que un individuo con plaza docente asignado a un plantel esté laborando en otra escuela debido a que está cubriendo una incapacidad de un compañero o porque solicitó su cambio de asignación, pero el trámite administrativo no ha sido ajustado en la información de la nómina docente-administrativa. Existen además situaciones en las que ante la falta de plazas administrativas disponibles, las autoridades utilizan plazas docentes para cubrir dichos faltantes, como lo es cuando el personal está desempeñando labores en áreas como la evaluación educativa en los estados. Algunas de las plazas que se asignan a comisión se explican también por una razón similar: ante la ausencia de disponibilidad de plazas administrativas, las autoridades utilizan plazas docentes en comisión para cubrir perfiles administrativos de distinta naturaleza tan variada como puestos de asistente administrativo o secretarías hasta personal que contribuye a los sistemas de evaluación educativa en los estados. No obstante, el detalle de estos casos no se puede precisar debido a que los datos a nivel individual, recogidos en el Censo educativo, no han sido publicados, impidiendo realizar los análisis estadísticos respectivos y así distinguir entre personal que legítimamente está trabajando fuera de su centro de trabajo o en comisiones para realizar las actividades señaladas y quienes laboran incurriendo en una irregularidad administrativa.

¹⁰ Debe considerarse que hay dos categorías de individuos que no fueron censados. Por un lado, están quienes se negaron a responder los cuestionarios del personal del Censo a pesar de que sí los recibieron (36 mil 046 personas). Por el otro lado, se encuentran aproximadamente 158 mil 565 individuos que laboran en los centros de trabajo que se negaron a recibir al personal del INEGI y a quienes no fue posible entregar los cuestionarios del Censo.

Por otra parte, como se ha señalado, no es descabellado asumir que quienes se negaron a proporcionar información en el Censo lo hacen porque tienen alguna situación anómala que prefieren ocultar. Si se suma el costo correspondiente a este personal, es decir a los 36 mil 046 individuos, se negaron a responder las preguntas, pese a recibir los cuestionarios del Censo, **el costo anual aproximado es de 29 mil millones de pesos.**

Por último, el costo al erario puede ser aún superior si se toma en consideración los pagos a los individuos ausentes durante el levantamiento del Censo. Como se ha mencionado, no todos ellos tienen plazas irregulares, pero lamentablemente la información incompleta que se ha proporcionado sobre las características de estas ausencias nos imposibilita precisar cuántos de los 98 mil 576 ausentes son casos de pagos indebidos y cuántos de faltas justificadas. **En este escenario, si todas las ausencias estuvieran asociadas a irregularidades, el costo total que éstas junto con las demás irregularidades representarían para al erario ascendería a 37 mil 681 millones de pesos (lo que se denomina en el presente análisis “nómina problemática muy grave”).**

A estos costos hay que agregar los 1 mil 150 millones de pesos mensuales que se pagan a los 158 mil 565 profesores y administrativos que se negaron a ser censados¹⁰. Pese a que la autoridad federal y sus contrapartes estatales han asegurado que se tomaran cartas en el asunto y que no se harán pagos a quienes no estén integrados al Censo educativo, lo cierto es que el tiempo corre y los mexicanos seguimos financiando de nuestros impuestos una serie de anomalías graves. **En este sentido, en el peor de los escenarios, la situación irregular de la nómina docente-administrativa equivale a 51 mil 486 millones 700 mil de pesos (lo cual corresponde a la “nómina problemática muy grave: peor escenario”).**

Tabla 3. Costo anual aproximado de las irregularidades en la nómina docente-administrativa en el sector de educación básica en México

	COSTO NACIONAL (millones de pesos)	Mayor costo	Menor costo
Total nómina irregular (comisionados, con licencia, desconocidos, fallecidos, pensionados, jubilados o con renuncia)	184,915		
Costo nómina irregular	16,100	Distrito Federal 1,794	Baja California Sur 110
Total nómina problemática (incluye quienes laboran en lugar distinto de su centro de trabajo)	298,174		
Costo nómina problemática	25,960	Distrito Federal 2,960	Baja California Sur 151
Total nómina problemática grave (incluye a quienes negaron información)	334,220		
Costo nómina problemática grave	29,099	Distrito Federal 3,115	Baja California Sur 196
Total nómina problemática muy grave (incluye a los ausentes)	432,796		
Costo nómina problemática muy grave	37,681	Estado de México 3,227	Baja California Sur 388
Total nómina problemática muy grave (peor escenario incluye al personal que se negó a ser censado)	591,361	n.d.*	n.d.*
Costo nómina problemática muy grave (peor escenario: incluye al personal que se negó a ser censado)	51,487	n.d.*	n.d.*

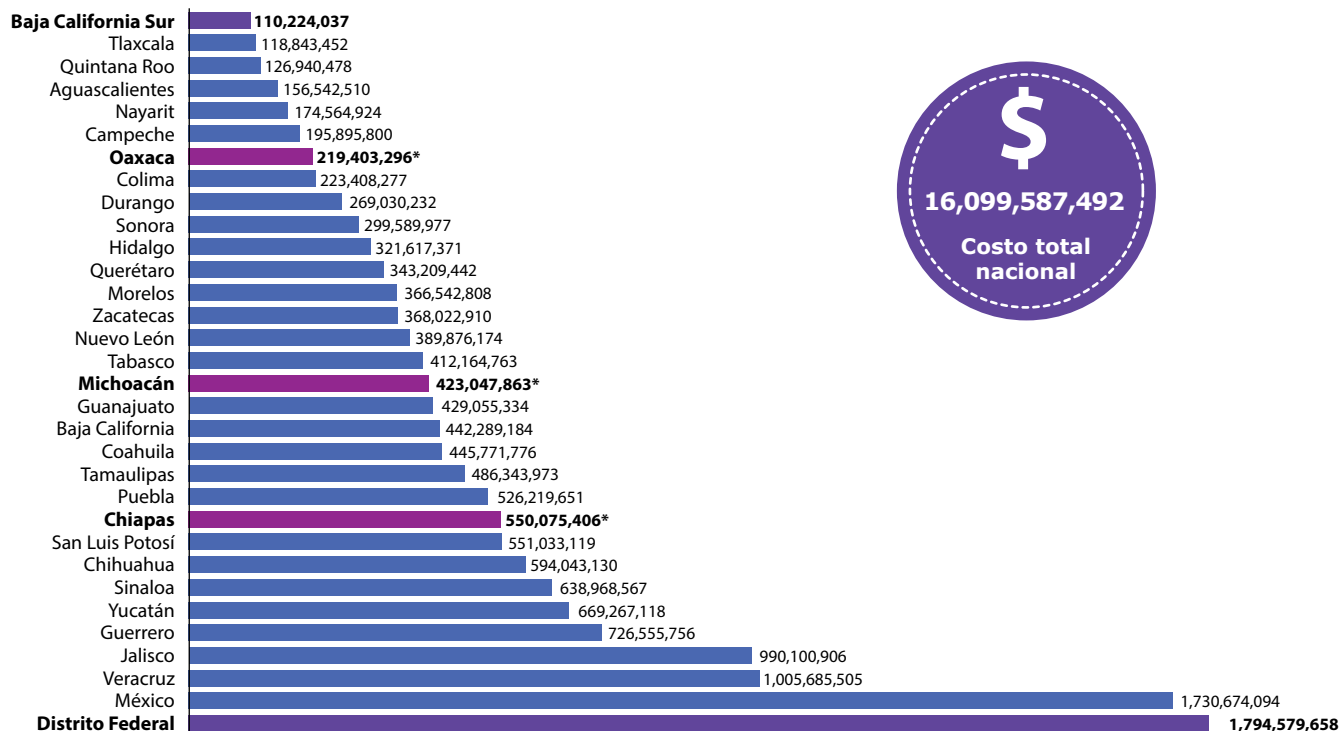
Fuente: Cálculos propios con base en Atlas educativo SEP-INEGI 2014 y tabulador de salario magisterial de plaza inicial de un docente de primaria en el Estado de México en 2013.

* Hasta el 10 de agosto la autoridad no había informado el número desagregado de individuos por entidad federativa que se negaron a ser censados. Con base en estadísticas previas reportadas por las autoridades estatales a través del formulario 911, se calcula que aproximadamente 158 mil 565 maestros y trabajadores administrativos se negaron a ser censados. La mayor parte de ellos se concentra en los estados de Chiapas, Oaxaca y Michoacán.

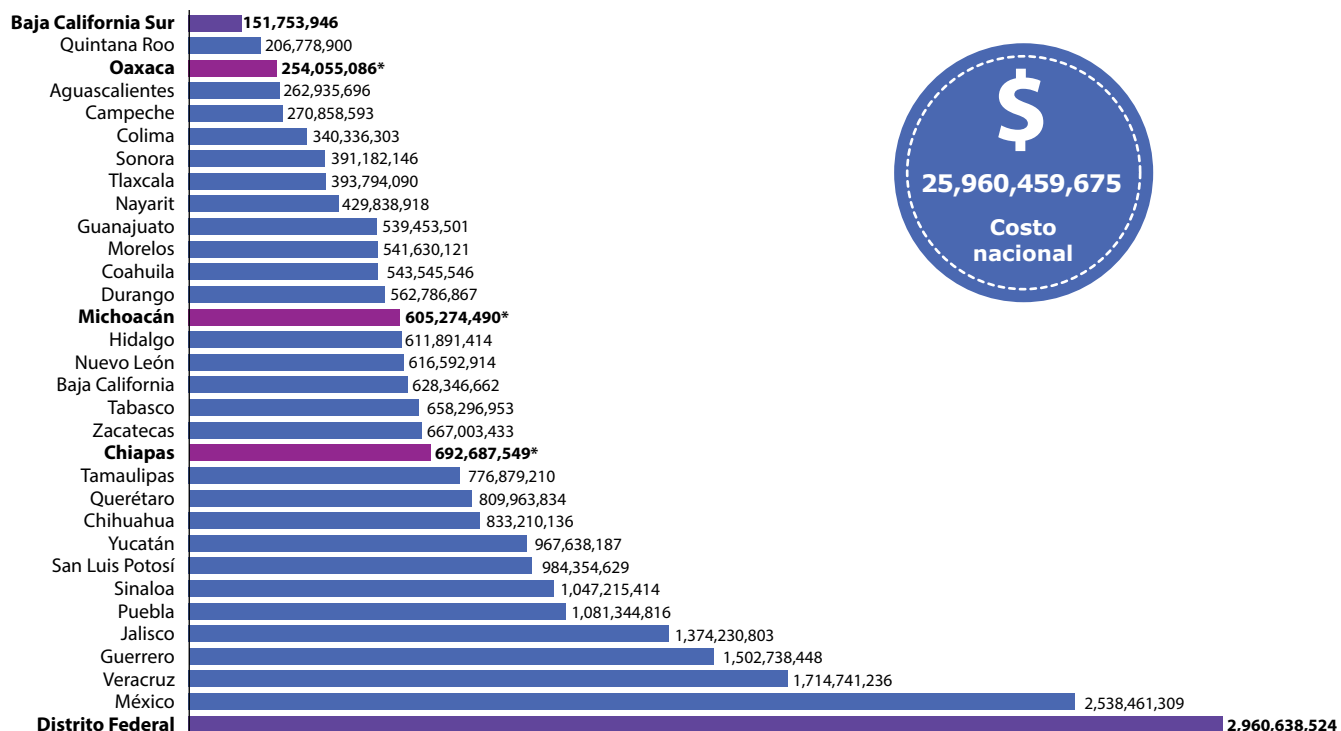
Como puede observarse en la siguiente gráfica, **en términos absolutos bajo cualquiera de los escenarios descritos, los dos estados con mayores presupuestos públicos que financian estas irregularidades son el Estado de México y el Distrito Federal.** Debe recordarse que la administración de los servicios educativos de educación básica de la Ciudad de México es responsabilidad del gobierno federal a través de la SEP. **Las irregularidades en la nómina en el Distrito Federal ascienden a por lo menos 1 mil 794 millones de pesos al año** en el cálculo más conservador, mientras que en la situación extrema ascienden a 3 mil 187 millones de pesos. **En el caso del Estado de México el costo de la nómina irregular oscila entre 1 mil 730 y 3 mil 226 millones de pesos.** En todos los casos descritos, **en términos absolutos el estado con menor costo de la nómina irregular es Baja California Sur con recursos que varían entre 110 y 388 millones de pesos.**

COSTO ANUAL APROXIMADO DE PROBLEMÁTICAS EN LA NÓMINA DOCENTE EN LOS ESTADOS (PESOS)

Gráfica 2. Nómina irregular (comisionados, con licencia, plaza pese a fallecimiento, jubilación o renuncia)



Gráfica 3. Nómina problemática (gráfica anterior más quienes laboran en lugar distinto a su centro de trabajo)

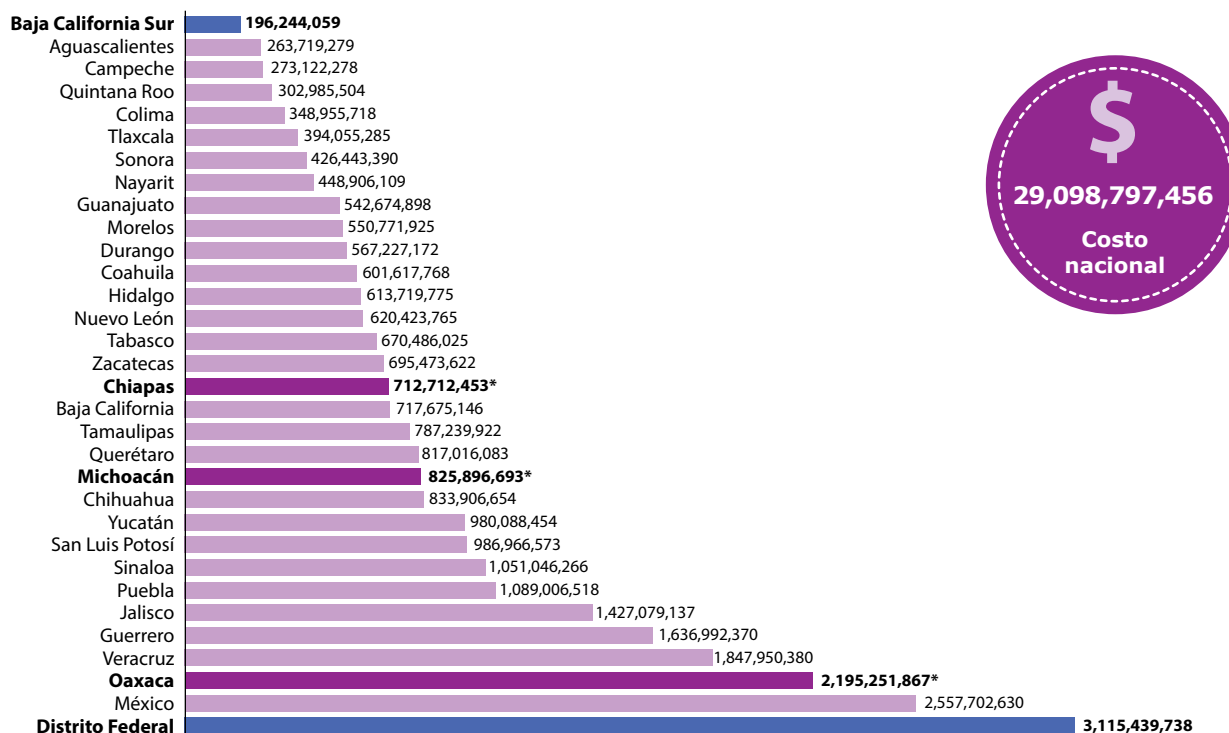


Cálculos propios con base en Atlas educativo SEP-INEGI 2014 y tabulador de salario magisterial de plaza inicial en el Estado de México en 2013.

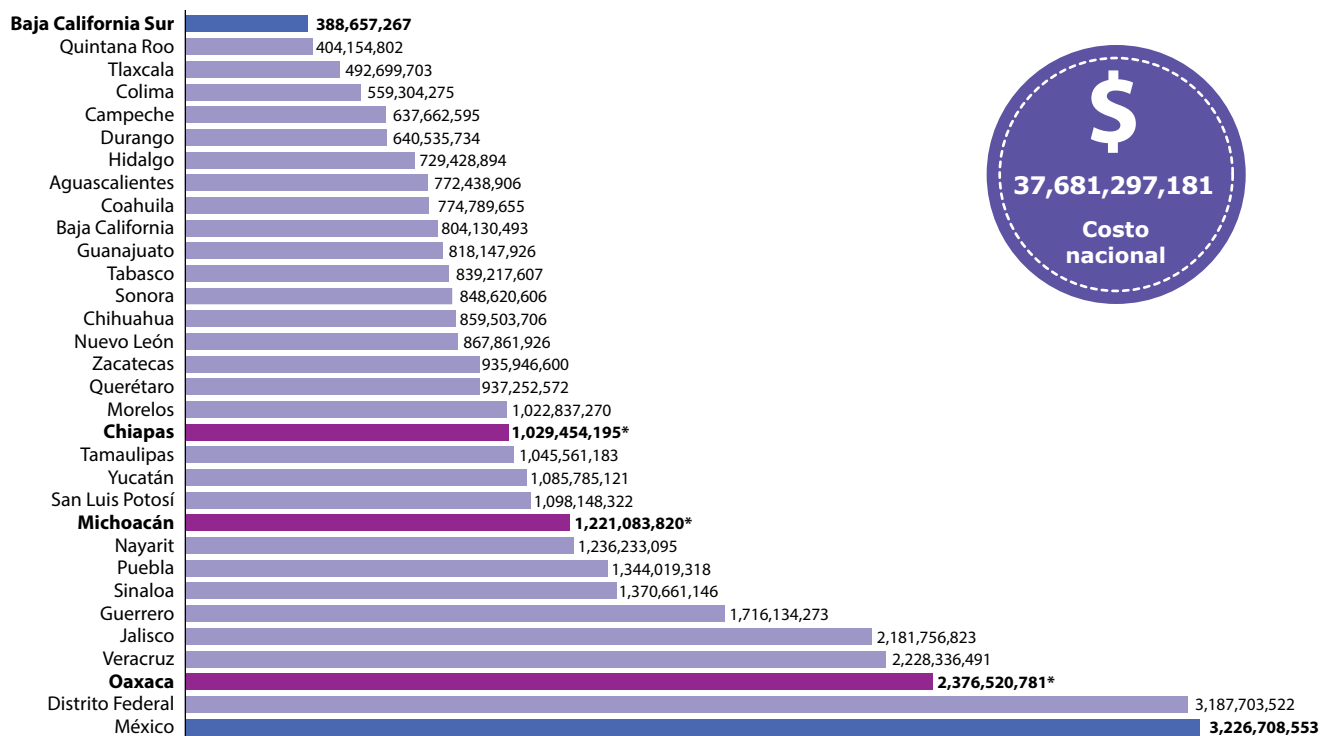
* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto es muy probable que los costos sean mayores.

COSTO ANUAL APROXIMADO DE PROBLEMÁTICAS EN LA NÓMINA DOCENTE EN LOS ESTADOS (PESOS)

Gráfica 4. Nómina problemática grave (gráfica anterior más quienes negaron información)



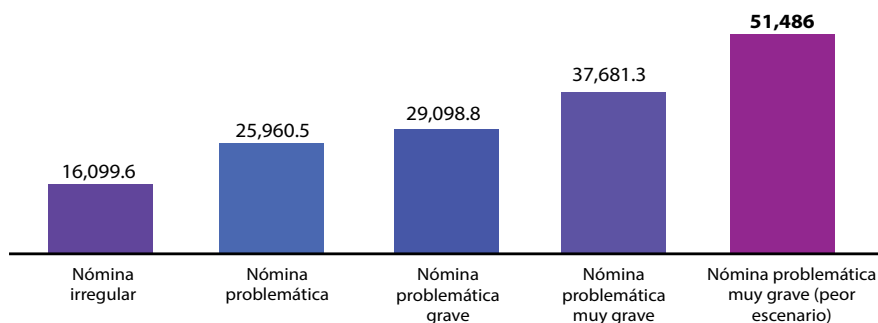
Gráfica 5. Nómina problemática muy grave (gráfica anterior más quienes negaron información y los ausentes)



Cálculos propios con base en el Censo Educativo SEP-INEGI 2014 y el tabulador de salario magisterial de una plaza inicial docente en el Estado de México en 2013.

* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto es muy probable que los costos sean mayores.

Gráfica 6. Costo anual aproximado a nivel nacional de las irregularidades en la nómina docente y administrativa en el sector de educación básica



Nómina irregular	Incluye personal comisionado más personal con plaza pese a estar jubilado, estar pensionado, haber renunciado o haber fallecido.
Nómina problemática	Categoría anterior más personal que labora fuera de su centro de trabajo.
Nómina problemática grave	Categoría anterior más personal que se negó a contestar el censo.
Nómina problemática muy grave	Categoría anterior más personal ausente cuando se levantó el censo
Nómina problemática muy grave (peor escenario)	Categoría anterior más personal que se negó a ser censado (no recibieron al personal del INEGI).

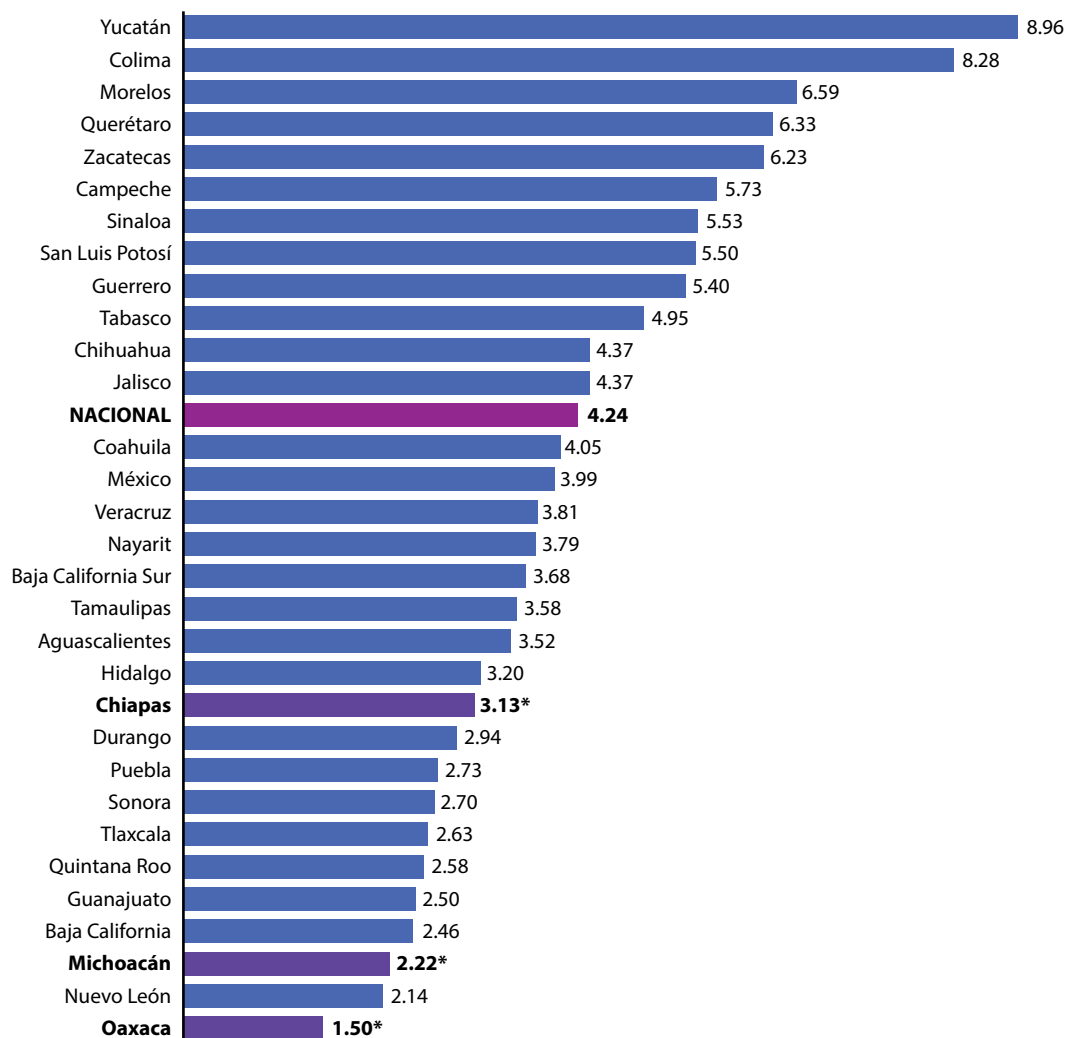
11 El análisis toma en consideración la información del gasto educativo que las autoridades estatales reportaron a la SEP a través de los cuestionarios de financiamiento educativo. El último dato disponible del gasto ejercido corresponde a 2012, el cual puede consultarse en: <http://cfec.dgpp.sep.gob.mx/Reports/Default.aspx> Como se explicó en la sección anterior el cálculo más conservador del costo de las irregularidades “menores” en la nómina magisterial equivale a 16 mil 100 millones de pesos (pago a comisionados, personal con licencia, individuos que no se conocen en los centros de trabajo a los que están asignados, personal que mantiene plaza a pesar de haber fallecido, estar pensionado, jubilado o que renunció). El escenario más sombrío incluye el total de irregularidades, que se denomina para efectos del presente análisis como nómina problemática muy grave. Dichas irregularidades incluyen, además de los casos mencionados, el costo de quienes laboran en un lugar distinto a su centro de trabajo, al personal que se negó a dar información a los encuestadores del INEGI, así como el personal ausente. Como se ha explicado en la primera sección del ensayo, no necesariamente todos los individuos dentro de las categorías mencionadas representan erogaciones ilegales. Personal por ejemplo que cumple con los requisitos administrativos para laborar en un centro de trabajo no debería ser considerado como individuos con pagos indebidos. Existen, como se mencionó, ausencias justificables debido a enfermedad, gravidez, etc. No obstante, como se ha reiterado, lamentablemente esta información a nivel individual —la cual se recogió en los cuestionarios del Censo educativo— no ha sido dada a conocer por la autoridad educativa federal, por lo que los cálculos que se presentan son estimaciones que se ajustarán en caso de contar con el insumo informativo respectivo.

b) Una comparación presupuestal: la magnitud del desfalco

Con el fin de **poner en perspectiva el presupuesto que se destina al financiamiento de las irregularidades de la nómina docente y administrativa en educación básica, es necesario hacer dos comparaciones. Por un lado, una visión desde los propios estados con relación a los recursos públicos que se asignan a la educación básica** retrata con claridad el tamaño del problema de la mala administración de la nómina de este sector. **Por el otro lado, si se comparan dichas irregularidades con los recursos que se han asignado a los programas más importantes en educación básica en el presupuesto de egresos de la federación de este año, a algunas de las principales instituciones públicas de educación superior o a los programas sociales más destacados del gobierno federal, se confirma que el tamaño del malgasto educativo es escandaloso y preocupante.**

Bajo el escenario más conservador, el costo de las irregularidades de la nómina, es decir, los 16 mil 100 millones de pesos descritos en el apartado anterior, equivale a 4.24 por ciento del presupuesto público total que se asigna a la educación básica en el país. Si se analiza la variación del gasto por entidad federativa, saltan a la vista diferencias sustanciales que desnudan las incapacidades de algunas autoridades estatales para administrar correctamente su nómina educativa. Como puede observarse **destacan Yucatán y Colima, donde las irregularidades de la nómina en las escuelas públicas de nivel pre-primaria, primarias**

Gráfica 7. Costo de la nómina irregular como porcentaje del presupuesto total en educación básica (escenario conservador)

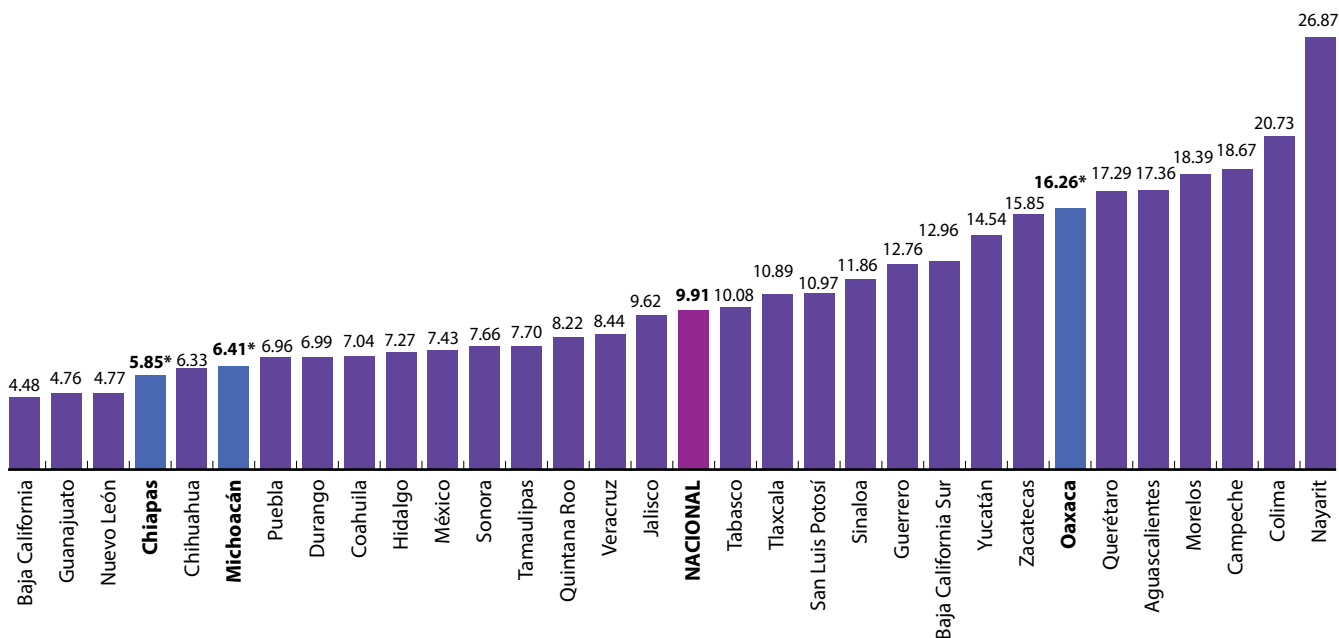


Fuente: Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014, el tabulador de salario magisterial de plaza inicial en el Estado de México en 2013 y los cuestionarios de financiamiento educativo ejercido en 2012.

* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto es muy probable que los costos sean mayores.

y secundarias equivalen a por lo menos el 8.96 por ciento y 8.28 por ciento respectivamente del total de los recursos públicos que se erogaron en dicho sector en 2012¹¹. Nuevamente, la información incompleta que se tiene de Chiapas, Michoacán y Oaxaca probablemente arroja subestimaciones del costo de las irregularidades en dichas entidades. El estado con las irregularidades menos onerosas respecto al total del gasto público en educación básica (aunque no por ello menos importantes) es Nuevo León, donde los problemas en la nómina equivalen al 2.14 por ciento de los recursos públicos destinados a este sector educativo.

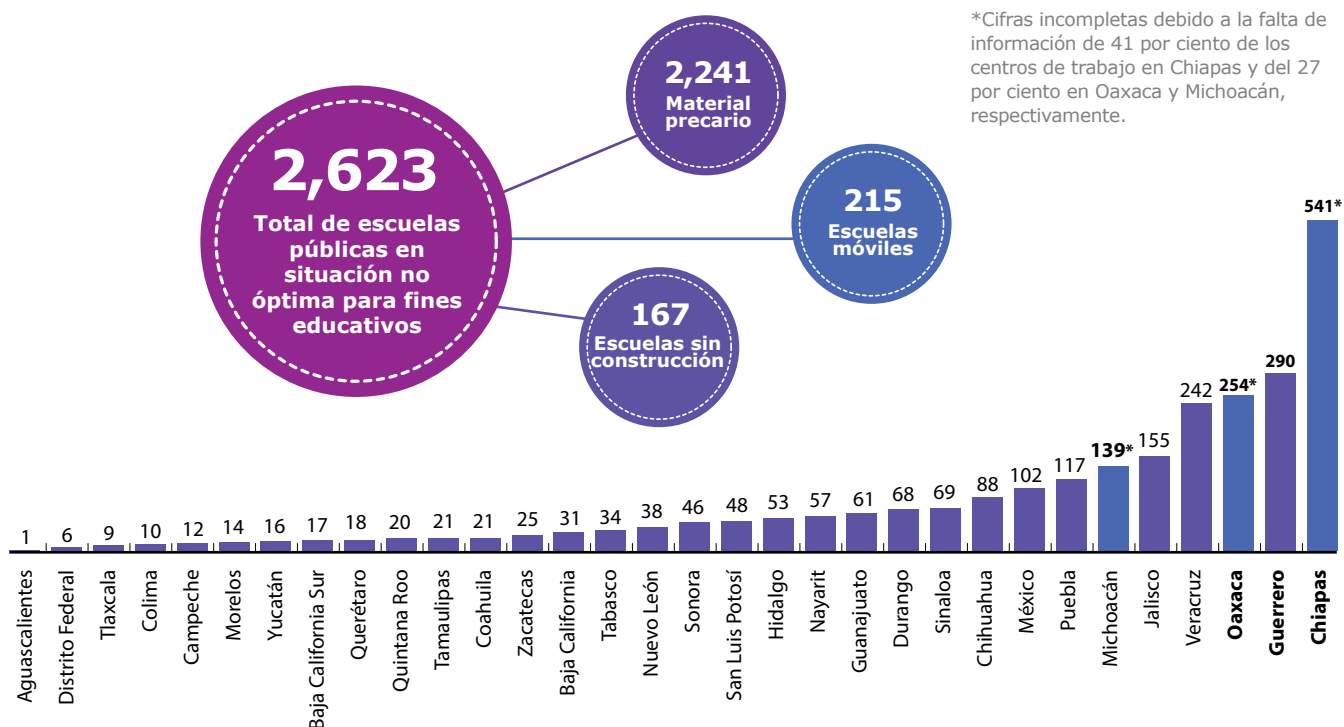
Gráfica 8. Costo de la nómina con irregularidades muy graves como porcentaje del presupuesto total en educación básica en los estados (escenario menos conservador)



Fuente: Cálculos propios con base en censo educativo SEP-INEGI 2014, el tabulador de salario magisterial de plaza inicial en el Estado de México en 2013 y los cuestionarios de financiamiento educativo total en educación básica ejercido en 2012.

*Es muy probable que los costos sean mayores en Chiapas, Michoacán y Oaxaca debido a la información incompleta que se tiene por los altos niveles de resistencia observados en el levantamiento del censo educativo.

Gráfica 9. Escuelas públicas en situación no óptima para fines educativos (construidas con materiales ligeros, precarios, escuelas móviles o sin construcción)



*Cifras incompletas debido a la falta de información de 41 por ciento de los centros de trabajo en Chiapas y del 27 por ciento en Oaxaca y Michoacán, respectivamente.

En el caso más extremo, las irregularidades de la nómina docente-administrativa que ascienden a 37 mil 681 millones de pesos, equivalen a porcentajes muy preocupantes del presupuesto público en educación básica. **El promedio nacional del costo de estas irregularidades, bajo el escenario más extremo, es equivalente a prácticamente el 10 por ciento (9.91) de los recursos que el Estado mexicano destina a las pre-primarias, primarias y secundarias públicas en el país¹².** Considerando todas las categorías de plazas con algún tipo de irregularidad, se observa que ocho estados tienen un problema de nómina superior al 15 por ciento del presupuesto público total de educación básica. Llama la atención que dos estados con sistemas educativos relativamente pequeños por su densidad poblacional y extensión geográfica, Nayarit y Colima, presentan el peor de los escenarios relativos, es decir, irregularidades que alcanzan niveles escandalosos del 26.87 y 20.73 por ciento respectivamente.

Tanto bajo una óptica “optimista” como bajo el escenario menos conservador, el malgasto en la nómina docente-administrativa es francamente escandaloso.

La gravedad de la problemática de la nómina docente-administrativa descrita parece más evidente cuando se contrasta el malgasto mencionado con los retos principales que arroja el Censo respecto al estado que guarda la infraestructura educativa en el país. Del total de 151 mil 741 escuelas públicas (pre-primarias, primarias y secundarias) con construcción fija a lo largo de la geografía nacional, 2 mil 623 cuentan con infraestructura no óptima para cumplir con los fines educativos de los planteles.

De acuerdo con los datos sobre la infraestructura educativa que arroja el Censo, existen 2 mil 241 escuelas construidas con material precario, 215 planteles móviles y 167 que no tienen infraestructura construida, es decir, donde se enseña prácticamente a la intemperie.

Lamentablemente el mayor número de inmuebles en condiciones no óptimas para fines educativos se concentra en los tres estados con mayores niveles de pobreza y menores niveles de desarrollo: Chiapas (541), Guerrero (290) y Oaxaca (254). En consecuencia, se refuerzan círculos perversos de desigualdad de oportunidades educativas y se tiene elementos adicionales para comprender el por qué la educación en México tiene un papel limitado para la movilidad social (Centro Espinosa Yglesias 2013; Jaime y Fernández 2014).

Otros cinco estados tienen más de 100 escuelas con problemas serios en su infraestructura que las hace poco viables para su propósito educativo: Veracruz (242), Jalisco (155), Michoacán (139), Puebla (117) y el Estado de México (102).

Ahora bien la experiencia tanto internacional como nacional advierte que mayores presupuestos educativos no necesariamente se traducen en la construcción del número suficiente de escuelas con la infraestructura adecuada para el desarrollo de los estudiantes y que garantice brindarles educación de calidad (Mexicanos Primero 2013; OECD 2012). Es por ello, que frente a la situación precaria de estas escuelas, el despilfarro

¹² Este escenario excluye el pago a los 158 mil 565 profesores y administrativos que de acuerdo al cálculo aproximado del INEGI dejaron de ser censados.

de recursos correspondiente a las irregularidades que mencionamos es todavía más escandaloso, ya que estos recursos podrían tener muy buen uso para mejorar esta infraestructura, siempre y cuando fueran asignados con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. **El contraste entre las anomalías de la nómina magisterial-administrativa en el sector de educación básica y los problemas en la infraestructura de miles de escuelas en el país, evidencia la urgencia por evitar el mal gasto público en la educación mexicana.**

El Censo evidencia problemas relevantes respecto a los servicios básicos con los que cuentan los planteles escolares públicos en el país. Un número muy elevado de escuelas públicas —81 mil 718— no cuentan con drenaje (46 por ciento a nivel nacional). Esta situación es aún más dramática en estados con problemas graves de pobreza: Oaxaca (82.4 por ciento de sus planteles públicos), San Luis Potosí (70.5 por ciento) y Guerrero (68.7 por ciento). Además, 11.3 por ciento de los planteles a nivel nacional carece de sanitarios, aunque en nueve entidades federativas el porcentaje de planteles escolares sin baños está por arriba de la media nacional. Destacan tres estados: Chiapas (33.3 por ciento de sus planteles públicos), Oaxaca (28 por ciento) y Guerrero (23.6 por ciento) con carencias de sanitarios y agua potable.

Complementariamente, 31 por ciento no cuenta con agua corriente. Nueve estados tienen más de su tercera parte de escuelas públicas de educación básica en esta condición, aunque las entidades con mayor proporción de planteles sin agua corriente son Guerrero (58.3 por ciento) y Chiapas (59.9 por ciento). Asimismo, 18 mil 564 escuelas a nivel nacional no tienen energía eléctrica (10.4 por ciento). No obstante, estas carencias son mayores en Chihuahua (20.8 por ciento), Michoacán (22.5 por ciento) y Chiapas (27.6 por ciento), estados en los que más de la quinta parte de sus escuelas carecen de servicio eléctrico.

El contraste entre las entidades con mayores problemas en estos servicios y los planteles de la capital mexicana y de otras zonas urbanas es mayúsculo. Destacan lamentablemente, las graves carencias de las escuelas en el estado de Chiapas, donde prácticamente en todas las categorías de situaciones precarias de la infraestructura educativa, ocupa el primer lugar.

Finalmente, **los desafíos en la infraestructura de las pre-primarias, primarias y secundarias públicas del país se confirman cuando se observan las estadísticas que reporta el Censo en tres aspectos relevantes en la construcción de los centros escolares:**

- a) Escuelas que tienen piso de tierra o materiales removibles (3 mil 469).**
- b) Escuelas con techo de material inadecuado (material de desecho, lámina de asbesto, metálica o cartón, tejamanil, palma, paja o terrado con vigería, 34 mil 120).**
- c) Escuelas con paredes de material frágil o inadecuado (2 mil 117)¹³.**

¹³ El detalle a nivel estatal con el número de las escuelas públicas con las características mencionadas se encuentra en el anexo 2 del presente ensayo.

Tabla 4. Principales desafíos de la infraestructura de escuelas públicas de educación básica

Desafío en infraestructura	TOTAL NACIONAL	Estado con mayor número de escuelas públicas con problema de infraestructura	Estado con menor número de escuelas públicas con problema de infraestructura
Sin sanitarios	11.3% 20,152	Chiapas 33.3% (2,794)	Distrito Federal 0.2% (8)
Sin drenaje	46% 81,718	Oaxaca 82.4% (6,069)	Distrito Federal 3.2% (133)
Sin agua corriente	31.0% 55,101	Chiapas 59.9% (5,020)	Distrito Federal 4.9% (208)
Sin energía eléctrica	10.4% 18,564	Chiapas 27.6% (2,316)	Distrito Federal 0
Techo inadecuado	22.5% 34,120	Chiapas 57.9% (3,838)	Yucatán 1.9% (46)
Paredes inadecuadas	1.40% 2,117	Chiapas 6.8% (460)	Distrito Federal 0.2% (5)
Piso de tierra	2.30% 3,469	Chiapas 12.7% (839)	Distrito Federal 0.03% (1)
Escuelas no óptimas para fines educativos*	1.70% 2,623	Chiapas 8.2% (541)	Aguascalientes 0.1% (1)

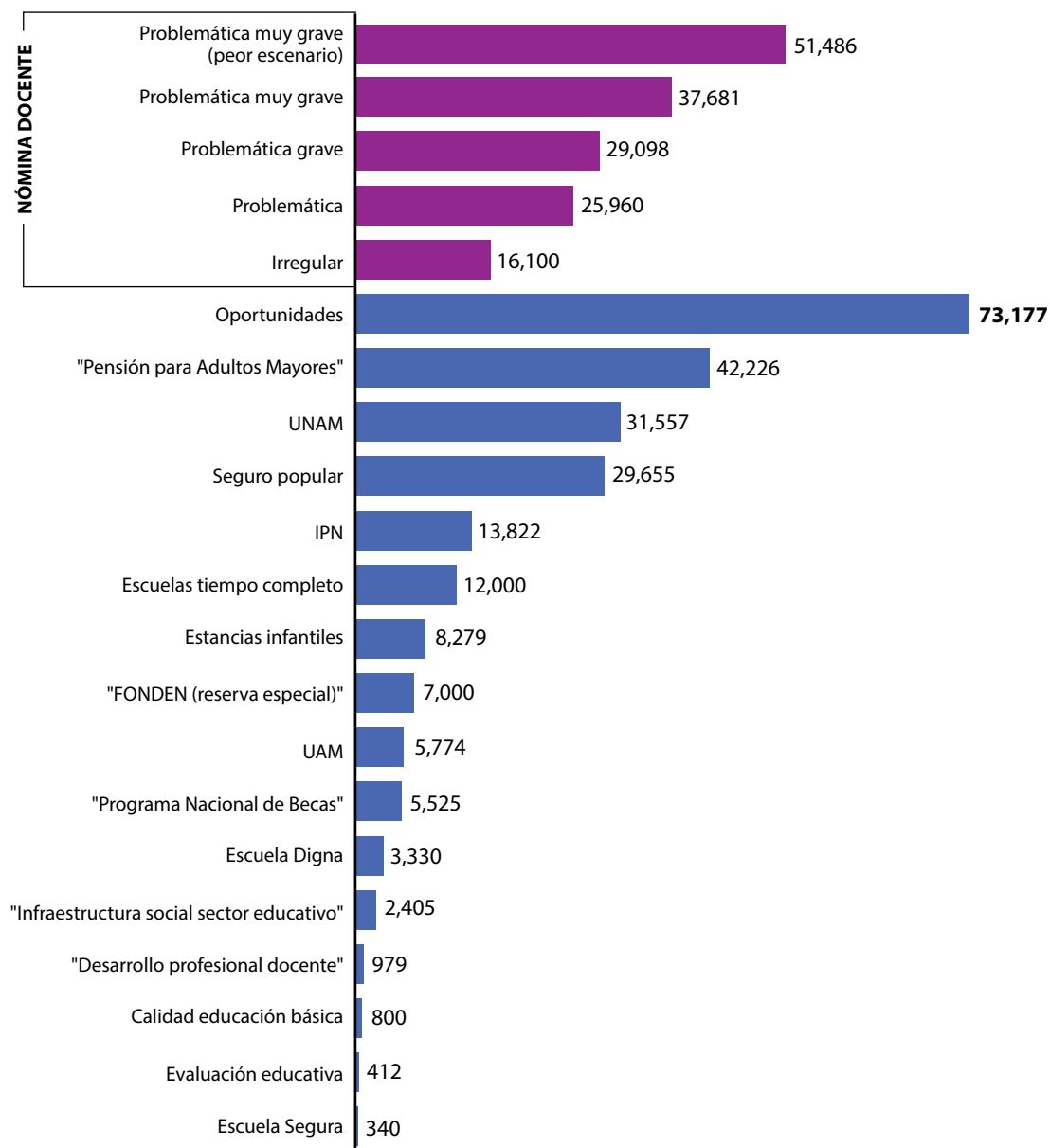
Cálculos propios con base en censo educativo SEP-INEGI 2014.

* Materiales ligeros, precarios, escuelas móviles o sin construcción.

Finalmente, un ángulo complementario que da cuenta del desastre presupuestal de la mala administración de la nómina es la comparación con los recursos que la autoridad federal canaliza a los principales programas de educación, a las instituciones de educación superior pública más grandes, así como los presupuestos que se destinan a otros programas clave de la política social. **Considerando el escenario más conservador del costo de las irregularidades de la nómina, los 16 mil 100 millones de pesos que se destinan a este rubro equivalen a prácticamente 6.7 veces los recursos que el Gobierno Federal destinará este año para los proyectos de infraestructura social del sector educativo.** Peor aún, en la discusión de la aprobación de la reforma educativa el año pasado, el Gobierno y los legisladores que votaron a favor de los cambios constitucionales y de la legislación secundaria en materia educativa, argumentaron que el principal objetivo de la reforma era impulsar la calidad de la educación. Por ello, se planteó la necesidad de fortalecer la formación de los docentes y consolidar la evaluación del sistema educativo. Si se compara los recursos que se han asignado este año a estas políticas públicas identificadas como prioritarias, con los que representan las anomalías de la nómina docente, se evidencia la contradicción entre el discurso político a favor de la calidad y la tolerancia a la mala administración de fondos públicos en la nómina docente. En el mejor de los casos, **el presupuesto que se gasta en las irregularidades en la nómina es superior en 7.6 veces al presupuesto conjunto de los programas de desarrollo profesional docente (979 millones de pesos), el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (800 millones) y las Evaluaciones confiables de la calidad educativa y la difusión de sus resultados (340 millones).**

De forma similar a lo que ocurrió en la administración anterior, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ha enfatizado la necesidad de fortalecer el Programa Nacional de Becas, así como de ampliar el programa de escuelas de tiempo completo, programas que a su vez han sido considerados clave en la denominada nueva estrategia de prevención en contra del crimen. Pues bien, cuando nuevamente comparamos estos rubros con las irregularidades de la nómina en educación básica, el panorama es desalentador. **Una buena administración en la nómina que pusiera fin a las irregularidades referidas podría servir para triplicar el presupuesto de lo que se asigna a becas o duplicar el presupuesto para las escuelas de tiempo completo.**

Gráfica 10. Comparativo del costo de las irregularidades en la nómina de educación básica y el presupuesto asignado a distintos rubros educativos y de política social (millones de pesos)



Cálculos propios con base en el Censo Educativo SEP-INEGI 2014, el tabulador de salario magisterial de una plaza inicial para docente de educación básica en el Estado de México en 2013 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

Otras comparaciones que podrían hacerse respecto al sector educativo son en relación al presupuesto federal que se asigna a tres de las más importantes instituciones de educación superior. **Los recursos correspondientes a las irregularidades en los pagos a docentes y administrativos del sector de educación básica (escenario conservador) equivalen a cerca de la mitad del presupuesto anual que se le asignó este año a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Son superiores en 2 mil 278 millones de pesos al presupuesto asignado al Instituto Politécnico Nacional (IPN) y, equivalen a 2.78 veces el presupuesto que recibirá este año la Universidad Autónoma de México (UAM).**

Por último, si nos quedara duda de la magnitud del desperdicio de recursos públicos en materia educativa, puede hacerse la comparación respecto a los presupuestos que se asignaron a programas clave en la política social. **Corregir las anomalías en la nómina docente serviría para prácticamente duplicar el presupuesto que utiliza la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para financiar el programa de estancias infantiles.** De forma similar, **las irregularidades de la nómina son equivalentes a más de la mitad del presupuesto que recibirá este año el Seguro Popular.** Uno de los principales argumentos del Gobierno Federal para defender su propuesta de reforma fiscal fue el financiamiento de una pensión universal. Aunque la legislación secundaria en esta materia ha sido aprobada por los diputados, aún se espera su discusión en el Senado. Por lo pronto, los legisladores aprobaron recursos para el antecedente de esta política pública: la Pensión para Adultos Mayores, para la cual se aprobó un presupuesto de 42 mil 226 millones de pesos. De subsanarse **los problemas en la nómina docente, podrían aumentarse en 38 por ciento los recursos destinados para las pensiones de los adultos mayores.** Por último, el Estado mexicano ha hecho del programa Oportunidades su instrumento más destacado para el combate a la pobreza. **Un comparativo entre el presupuesto de este programa y la problemática en la nómina docente nos sugiere que de corregirse las irregularidades en esta área educativa, se podría aumentar en 22 por ciento los recursos que se destinan al combate contra la pobreza.**

Es preciso resaltar que todas las comparaciones mencionadas asumen un escenario conservador u "optimista" del tamaño del problema de la nómina docente y administrativa del sector de educación básica. **Si el comparativo se hiciera con base en el escenario más pesimista, es decir, un costo de 51 mil 486 millones de pesos, las alternativas para el uso del financiamiento de programas educativos y de la política social serían aún más dramáticas.**

Este desperdicio de recursos tiene que ser atajado de una vez por todas. Como se discute a continuación, al transcurrir los días sin que se den a conocer medidas concretas tanto por las autoridades federales como estatales para terminar con estas irregularidades, se está reforzando un mensaje preocupante según el cual, la impunidad ante la corrupción al interior del sistema educativo incentiva a continuar con este tipo de prácticas en detrimento de la posibilidad de avanzar hacia una verdadera educación de calidad. Dicha calidad no puede cimentarse en el desperdicio y el cinismo de la corrupción en el uso de los presupuestos públicos educativos. **La incapacidad institucional de las autoridades educativas y la tolerancia hacia la corrupción al interior del sistema educativo público han quedado al descubierto cuando se comparan los resultados del Censo educativo y lo que las autoridades estatales habían reportado a la SEP sobre sus estadísticas de personal comisionado o con licencia.**

III. El Censo y las inconsistencias estadísticas en materia educativa

Hasta ahora diversas medidas jurídicas se han implementado con el fin de poner orden a la administración de las plazas docentes en el país sin que éstas hayan sido efectivas, como queda demostrado por la información que arroja el Censo educativo.

Por un lado, **la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha hecho diversas auditorías al manejo del denominado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), mediante el cual hasta este año se han pagado los salarios de los docentes y administrativos federalizados en el sector de educación básica.** Estas plazas fueron transferidas para la administración de las entidades federativas con la reforma educativa de 1992 que descentralizó parcialmente la educación básica y normal en el país.

La ASF ha documentado irregularidades graves que las autoridades estatales han cometido sistemáticamente, un abanico amplio que va desde el pago indebido a personal con Registro Federal de Contribuyentes incompleto (RFC), diferencias sustantivas entre las plazas autorizadas en los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) y lo que los estados han pagado con fondos federales, pagos mal habidos a individuos con plazas en municipios no colindantes, a comisionados con goce de sueldo violando el marco jurídico, pagos a maestros estatales que no forman parte del universo de las plazas transferidas a los gobiernos estatales, etc. **Pese a las observaciones realizadas por la ASF, los estados no han terminado de corregir los problemas detectados en el manejo de la nómina docente como queda de manifiesto con las inconsistencias señaladas por el Censo.**

Como consecuencia de la creciente evidencia del manejo inadecuado en la nómina docente, **la Cámara de Diputados incorporó, desde 2009, una serie de disposiciones al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con el fin de fortalecer la rendición de cuentas, transparencia y evaluación del uso de los recursos educativos.** Diversas disposiciones establecieron obligaciones para la SEP, las autoridades estatales y la ASF con el fin de fortalecer el control sobre el pago de la nómina docente. Destacan medidas como la obligación de conciliar el número y el tipo de plazas de nivel básico y normal con las entidades federativas, determinando aquellas que cuentan con registro en dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas; de limitar los pagos a los individuos que cuenten con RFC completo y de presentar informes trimestrales a los diputados sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el periodo de duración de la comisión junto con la publicación de las listas correspondientes en internet.

En Tamaulipas, mientras que la autoridad reportó sólo dos casos de personal comisionado o con licencia, el Censo detectó que en realidad 1 mil 124 plazas están en esta situación. Se trata de una diferencia del 56 mil 100 por ciento.

Posteriormente se incorporó en la Ley General de Contabilidad Gubernamental el artículo 73 con el fin de detallar aún más la obligación de hacer pública la información sobre la nómina docente y dar a conocer las irregularidades detectadas por la autoridad educativa. Derivada de estas disposiciones se establecieron sitios de internet con la información reportada a la SEP por parte de sus contrapartes en los estados¹⁴. No obstante, un comparativo entre esta información y los datos reportados en el Censo nos invitan a reflexionar sobre la calidad de la información que en su momento reportaron las autoridades estatales, así como sobre la necesidad de analizar con mayor profundidad las cifras del Censo y poder clarificar con precisión las discrepancias entre estas fuentes de información.

A las deficiencias en su formato de presentación y los plazos retrasados con los que han hecho pública las autoridades estatales la información que les mandata el marco jurídico, se suma la calidad deficiente —por no decir imprecisa e incluso falsa— de su contenido. Como se puede observar en el cuadro siguiente, **existen diferencias sustantivas entre lo que las autoridades educativas en los estados reportaron sobre el personal con licencia o en comisión, y lo que se recoge del Censo.** Destacan cinco estados en los que el número de personal bajo estas categorías es mucho mayor al que reportó el año pasado. **Tan sólo en el caso de Tamaulipas, la autoridad había dicho que sólo tenía dos casos de personal comisionado o con licencia mientras que el Censo detectó que en realidad dicho estado tiene 1 mil 124 plazas en esta situación. Se trata de una diferencia del 56 mil 100 por ciento.** Se trata de una diferencia que no parte de un error simple aritmético sino de una omisión sistemática de información.

La situación en Guerrero también escandaliza pues hay 914 plazas más de las 15 que había reconocido la autoridad el año pasado en situación de comisión o licencia. Yucatán (753 por ciento de diferencia), Jalisco (570.8 por ciento de diferencia) y San Luis Potosí (91.9 por ciento de diferencia) son las otras entidades en los que el Censo detectó un porcentaje considerablemente mayor de plazas comisionadas o con licencia respecto a lo que los estados habían reportado a la autoridad federal.

En el resto de las entidades federativas se observa una disminución entre 2013 (reportado por los estados) y 2014 (información del Censo) en el número de plazas bajo estas categorías. De entrada esto pareciera que son buenas noticias dentro del desalentador panorama que arroja el número de irregularidades comentadas en este documento. En este sentido, **el Censo arroja que algunos estados sí habían brindado información más fehaciente de la situación de su nómina docente, ya que las diferencias entre lo que reportaron y el Censo son menores al 22 por ciento.** Destaca en particular el caso de Morelos en donde la diferencia entre ambas fuentes de información es apenas del 4.3 por ciento.

¹⁴ Cabe precisar que de 2012 a 2013 la calidad de cómo se presenta esta información se ha mermado, pues los últimos datos hechos públicos están disponibles sólo en formato pdf, con archivos incluso poco legibles y en donde, pese a la obligación legal, las autoridades estatales han reportado tardíamente la información requerida sobre el personal comisionado o con licencia. Esto contrasta con la base de 2012 en donde, con problemas también en el cumplimiento de los plazos, al menos se puede consultar electrónicamente el listado completo, tipo de plaza y montos asignados a quienes son comisionados docentes o gozaron de una licencia. Este tipo de análisis se ha dificultado sustantivamente por la forma en que la autoridad federal ha publicado lo que los estados les han enviado. Esta situación, por cierto, es peculiar en una administración que ha enfatizado la necesidad de fortalecer la transparencia de la información gubernamental y que señaló, en octubre del año pasado durante la cumbre de la Iniciativa de Gobierno Abierto celebrada en Londres, su compromiso por hacer disponible a la sociedad el detalle de la información del sector público para fortalecer la rendición de cuentas. La información de 2012 se encuentra en <http://cumplimiento.pef.sep.gob.mx/> mientras que la información correspondiente a 2013 está en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_lgcg.

Tabla 5. Comparativo de personal con comisión o licencia: Censo 2014 vs. información reportada por los estados en 2013

Entidad federativa **	Total de personal con comisión o con licencia según reporte PEF 2013	Total de personal con licencia o comisión según censo 2014*	Comparativo censo 2014 respecto al PEF 2013 (números absolutos)	Comparativo censo 2014 respecto al PEF 2013 (porcentaje)
Tamaulipas	2	1,124	1,122	56,100%
Guerrero	15	929	914	6,093.3%
Yucatán	319	2,721	2,402	753%
Jalisco	415	2,784	2,369	570.8%
San Luis Potosí	308	591	283	91.9%
Morelos	393	376	-17	-4.3%
Querétaro	360	316	-44	-12.2%
Tlaxcala	195	161	-34	-17.4%
Veracruz	1,295	1,065	-230	-17.8%
Sinaloa	1,819	1,428	-391	-21.5%
Zacatecas	1,362	1,066	-296	-21.7%
Hidalgo	964	574	-390	-40.5%
Tabasco	1,033	559	-474	-45.9%
Sonora	2,589	1,233	-1,356	-52.4%
Baja California	3,907	1,851	-2,056	-52.6%
Campeche	2,101	958	-1,143	-54.4%
Nayarit	735	335	-400	-54.4%
Colima	708	302	-406	-57.3%
Baja California Sur	669	279	-390	-58.3%
Coahuila	3,281	1,165	-2,116	-64.5%
Puebla	3,050	1,004	-2,046	-67.1%
Durango	2,179	657	-1,522	-69.8%
México	9,056	2,610	-6,446	-71.2%
Nuevo León	3,441	988	-2,453	-71.3%
Aguascalientes	752	180	-572	-76.1%
Chihuahua	3,863	802	-3,061	-79.2%
Quintana Roo	1,247	165	-1,082	-86.8%
Guanajuato	12,521	1,575	-10,946	-87.4%
Chiapas *	856	585	-271	-31.7%
Oaxaca *	365	238	-127	-34.8%
Michoacán *	676	413	-263	-38.9%
NACIONAL*	60,476	30,695	-29,781	-49.2%

* Información parcial debido al alto número de centros de trabajo que se resistieron a ser censados: Chiapas (41 por ciento), Michoacán (27.3 por ciento) y Oaxaca (27.4 por ciento).

** En 2013, el Distrito Federal no reportó información de comisionados y de personal con licencia por no recibir fondos del FAEB. De acuerdo al Censo de 2014, su personal en comisión o con licencia es de 1 mil 661 plazas.

La información correspondiente al 2013 se encuentra en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_lgcb

El Censo educativo 2014 puede consultarse en <http://cemabe.inegi.org.mx/>

Nota:

Se marcan en gris los estados donde en términos porcentuales se observa un aumento entre la información del Censo respecto a lo que los gobiernos estatales habían reportado por mandato legal a la SEP en 2013. Se incluyeron Chiapas, Oaxaca y Michoacán debido a los altos niveles de resistencia en contra del Censo. En morado se marcan los estados en donde hubo menores discrepancias entre las fuentes referidas. Finalmente se marcan en rosa los estados en los que se observó una disminución considerable del personal comisionado o con licencia entre 2013 y el 2014.

Sin embargo, existen 20 entidades en donde las diferencias entre lo reportado y lo que recogió el Censo son mayores al 30 por ciento. Por ejemplo, Hidalgo había reportado el año pasado que tenía 964 individuos en comisión o con licencia. El Censo identificó a 574 (40.5 por ciento menos respecto a 2013). En Guanajuato esta diferencia es aún mayor: 87.4 por ciento, es decir, mientras que en el 2013 las autoridades dieron cuenta de tener 12 mil 521 personas bajo comisión o con licencia, este número es significativamente menor en 2014, 1 mil 575, de acuerdo al Censo.

Ante este panorama cabe preguntarse: ¿Las autoridades pusieron orden en sus estados y han comenzado a reducir las licencias y comisiones? ¿La reducción es una reacción inmediata a la implementación de la reforma educativa? ¿O los cambios responden a inconsistencias en la forma en que se respondieron los cuestionarios del Censo? ¿Las divergencias en las cifras se deben al número de individuos que se negaron a contestar las preguntas pese a que recibieron al personal del INEGI? ¿Se explica parcialmente en el número de ausentes el día en que se levantó la información o tiene una relación con quienes no fueron censados?

Insisto, **las diferencias sustantivas entre lo reportado en 2013 por obligación legal por parte de las autoridades estatales y lo que ha arrojado el Censo demuestran nuevamente la urgencia de que la autoridad federal haga pública la base completa del Censo para su análisis.** En los reportes estatales de 2009 a 2013 existen las listas con nombre, lugar de centro de trabajo, tipo de plaza y recursos erogados, de los comisionados y personal con licencia. Precisamente porque los maestros y administrativos que laboran en escuelas públicas son funcionarios públicos, la autoridad en cumplimiento de los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión, ha tenido que publicar los listados completos que enviaron las autoridades educativas en los estados. Por tanto, en el caso del Censo no debería esperarse un comportamiento diferente. Al hacer disponible la base completa del Censo, la autoridad brindaría insumos vitales para entender las diferencias observadas entre las fuentes referidas.

Cotejar los nombres que se repiten o están ausentes en los listados del Censo permitiría entender mejor si las entidades han realmente avanzado en la depuración de pagos indebidos al menos en las categorías de comisionados o personal con licencia, o si lamentablemente quienes se benefician de la corrupción en el dispendio de la nómina magisterial han encontrado formas para tratar de ocultar sus abusos en la manera en que respondieron o no al Censo.

No obstante, pese a las dudas que se derivan de las diferencias mencionadas, **hay una certidumbre que preocupa. Al menos en Tamaulipas, Guerrero, Yucatán, Jalisco y San Luis Potosí, la autoridad incumplió con las disposiciones legales que les obligaba a reportar toda la información sobre su personal comisionado o con licencia.** Las diferencias escandalosas que exhiben algunas entidades deberían dar origen a una investigación exhaustiva sobre la información que sus autoridades educativas proporcionaron al Congreso federal. De demostrarse dolo en la calidad deficiente de los reportes presentados, el Congreso junto con la autoridad federal tendría que explorar las rutas jurídicas para deslindar las responsabilidades de los funcionarios involucrados. **Mientras estas omisiones informativas no tengan verdaderas consecuencias jurídicas, los incentivos para el no cumplimiento del marco legal por parte de la propia autoridad estarán reforzándose, en perjuicio de la mejor administración del sistema educativo nacional.**

IV. El Censo educativo: una mina de información por explotar

La información dada a conocer en el Censo educativo es sin duda alguna valiosa, ya que permite que la sociedad tenga hoy una fotografía más fidedigna de la nómina en educación básica, ha contribuido a precisar las características principales del alumnado en este sector y presenta mayor y mejor información sobre el estado que guarda la infraestructura educativa. Sin embargo, como se ha argumentado a lo largo de este análisis existe información que lamentablemente no ha sido aún presentada por la autoridad, la cual es fundamental para la planeación adecuada de la política educativa. También constituye insumos esenciales para una mayor rendición de cuentas del manejo de los recursos que se destinan al sector educativo.

A la información incompleta debido al personal que rechazó ser censado y a la negativa de quienes fueron localizados pero no contestaron los cuestionarios del personal del INEGI, se suman los insumos que fueron recopilados en el Censo educativo, pero que aún la autoridad no ha dado a conocer. En el caso de los cuestionarios que se distribuyeron entre el personal docente y administrativo, destacan las siguientes estadísticas:

a) Información relevante para tener un panorama más completo de quienes son los docentes mexicanos

El Censo recogió información sobre los docentes y administrativos en el programa Carrera Magisterial. Dicho programa es uno de los que más recursos recibe dentro de la educación básica. Los incrementos salariales que obtienen sus beneficiarios son sustantivos (del 36 al 294.1 por ciento dependiendo en qué etapa —de las cinco que constituyen el programa— se encuentre el beneficiario). La información que el Censo recabó deberá servir a la autoridad para contar con mayores elementos para los ajustes y diseño del programa que, de acuerdo a la reforma educativa, tiene que sustituir en 2015 a Carrera Magisterial.

Además los insumos informativos pueden ayudar a identificar en qué tipo de escuelas se concentra el personal dentro del programa:

en qué turnos enseñan, si son de jornada o de tiempo completo, si están en escuelas dentro de comunidades urbanas o no, si hay una correlación entre la concentración de los beneficiarios del programa y los niveles de riqueza de los municipios donde laboran, etc. También permitirá explorar las características de estos docentes, por ejemplo, si un mayor número de beneficiarios son o no aquellos con más experiencia, qué materias enseñan, si se caracterizan por ser maestros que reciben mayores cursos de capacitación o no y en qué áreas reciben más entrenamiento.

Asimismo, con el fin de entender mejor las características del personal docente, es necesario conocer la información que recogió el Censo respecto a su formación académica: estudios cursados, si lo hicieron en instituciones públicas o privadas, si están titulados o no, entre otras.

Además, atinadamente el Censo preguntó al personal entrevistado si habían tomado cursos de capacitación y en qué áreas, así como si consideraban la necesidad de tomar cursos adicionales para fortalecer su formación. De forma similar, de acuerdo a los cuestionarios dados a conocer por la autoridad en la nota metodológica del Censo, se recopiló información si el personal participó o no en el Sistema de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCSP).

b) Insumos para identificar los retos de la infraestructura educativa

El Censo también recopiló información vital para tener un panorama mucho más completo del reto que enfrenta el país para mejorar su infraestructura de educación básica. **A las estadísticas referidas anteriormente se suma información que aún no conocemos sobre problemas tales como mobiliario escolar insuficiente**

(por ejemplo, escritorios y sillas inservibles o cuyo número no alcanza para cubrir las necesidades de los planteles escolares). También sabemos que de acuerdo a los cuestionarios mencionados, las autoridades tienen información no sólo sobre si las escuelas cuentan con sanitarios, sino si éstos sirven o no, si tienen agua o no. También se identificaron si en las diversas instalaciones educativas tienen cuarteaduras, goteras, etc.

Al cruzar toda esta información con el número de alumnos que asisten a los planteles se podría tener un diagnóstico de si las instalaciones son suficientes y adecuadas o no para atender las necesidades educativas en las comunidades.

Asimismo, se tiene información sobre el estado que guardan los laboratorios-talleres que deben servir para la impartición de cursos que pueden ser la base de una futura formación científica (biología, química, física). **Este diagnóstico más detallado de los retos que se observan en la infraestructura escolar deberá servir como insumos fundamentales para que las autoridades tanto federales como estatales puedan hacer una planeación presupuestal en materia educativa más adecuada.**

La información estadística del Censo debe ser tomada en cuenta para que por un lado la autoridad tape los hoyos presupuestales que representan problemas como las irregularidades de la nómina educativa, y así, por el otro, canalice mejor los recursos para corregir problemas como los mencionados en materia de infraestructura educativa.

La información estadística del Censo debe ser tomada en cuenta para tapar los hoyos presupuestales que representan las irregularidades de la nómina educativa y corregir problemas detectados en materia de infraestructura educativa.

Complementariamente, el Censo recogió información sobre los diversos programas federales en los que participan los centros escolares, tales como escuelas de tiempo completo, escuelas de calidad, escuela segura, programa de infraestructura, programa nacional de lectura, de inglés en educación básica, etc. De esta forma las autoridades podrán realizar fotografías mucho más exactas de las intervenciones federales, así como de los apoyos estatales y de la sociedad civil con los que cuentan las escuelas del país y así, hacer distribuciones más informadas de los recursos públicos para atender mejor las necesidades escolares.

Debe esperarse que las autoridades utilicen los insumos informativos del Censo para la mejor implementación de programas relacionados con el sector educativo pero que abarcan otras áreas clave para el desarrollo como la salud. Por ejemplo, la cifra dramática de inmuebles educativos sin drenaje debe alertar de potenciales problemas de infección que deben evitarse precisamente solventando esta carencia en los planteles escolares.

Autoridades clave para la planeación de la política educativa como es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) pueden y deben contribuir con análisis detallados de los insumos recogidos por el Censo.

El Gobierno Federal está implementando programas en el sector educativo que han recibido eco importante en los medios de comunicación como es la estrategia digital y la dotación de laptops-tabletas a los alumnos de quinto y sexto grado de primaria. El Censo recogió información tanto del número de computadoras existentes como de equipos que sirvieron en el pasado para las estrategias digitales en el sector educativo como son Enciclomedia y el Programa

Habilidades Digitales para Todos. A la luz de la implementación del programa de laptops, al menos se esperaría que la autoridad federal realice un diagnóstico que le permita una mejor planeación presupuestal para su implementación con base en las herramientas computacionales con las que cuentan los planteles escolares en el país. De esta forma se podría identificar cuáles son las escuelas públicas que deben ser prioritarias para dotarlas de estas computadoras mientras que, los equipos de las otras estrategias digitales que aún operan en miles de escuelas del país, puedan continuar cubriendo sus necesidades en esta materia con el equipo de Enciclomedia y Habilidades Digitales.

Recientemente la autoridad ha anunciado esfuerzos de coordinación a nivel federal entre la SEP y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) con el fin de redoblar esfuerzos para suministrar servicios de internet a las escuelas públicas del país. El Censo educativo es para estos propósitos una herramienta fundamental en la implementación de estos esfuerzos, pues le permite a las autoridades establecer políticas que podrán explotar la riqueza de la información georreferenciada que les otorga la información estadística recopilada. Por tanto, se espera que

en los próximos meses la planeación y puesta en marcha de esta política pública se haga con elementos técnicos y presupuestales que atiendan los planteles prioritarios en este rubro de acuerdo a la información que ha arrojado el Censo educativo (Del Valle, 2014).

Para la realización de estudios más detallados que ayuden a una mejor planeación educativa es imprescindible que la autoridad publique la base completa del Censo y no sólo los cuadros estadísticos básicos que hasta ahora ha dado a conocer y que han sido utilizados en el presente análisis. **Autoridades clave para la planeación de la política educativa como es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) pueden y deben contribuir con análisis detallados de los insumos recogidos por el Censo.** Consistente con la labor que ha desarrollado el INEE, se esperaría la generación de indicadores a partir de los insumos del Censo que complementen las herramientas que dicho instituto ha estado desarrollando con el fin de identificar fortalezas y retos de la educación básica nacional. Es imprescindible que un análisis estadístico de la información censal permita identificar la consistencia de los datos recopilados. En este sentido debe tenerse en cuenta que, al igual que ocurre con el Censo nacional que implementa el INEGI cada diez años, la información que se recopiló en los cuestionarios asume la buena fe de los entrevistados y por ende, que contestaron correctamente las preguntas contempladas, más allá de algunas imprecisiones naturales de todo ejercicio de esta magnitud. **El análisis comparado de las estadísticas educativas provenientes de otras fuentes tales como el denominado formulario 911, así como las comparaciones como las que se han hecho en este ensayo sobre los reportes que las autoridades estatales han brindado en áreas clave como la nómina docente, son necesarias para entender mejor la consistencia de la información reportada en el Censo¹⁵.**

Finalmente, como se mencionó anteriormente **la autoridad tiene que aprovechar la georreferenciación de las estadísticas recopiladas con el fin de determinar con mayor precisión dónde se presentan los desafíos mayores, tanto en el manejo de la nómina docente-administrativa como en la identificación de las prioridades para mejorar la infraestructura educativa.** El nivel de desagregación de la información con identificadores geográficos de los centros de trabajo y planteles, así como del personal asignado a cada uno de ellos, tiene que servir para guiar las decisiones de la autoridad sobre cómo asignar a los docentes y administrativos a los planteles donde sean mayores las necesidades educativas en consonancia con la demanda de los servicios de educación básica.

Por primera vez, el país cuenta con una brújula de mucho mejor calidad de lo que hasta ahora se había tenido, con la cual la autoridad puede encaminar los esfuerzos de política educativa. Como sociedad, **no podemos darnos el lujo de no explotar la riqueza informativa del Censo educativo, por lo que es imprescindible que se complete la disponibilidad pública de todos los datos compilados con este instrumento.**

¹⁵ Mediante el formulario 911 los directores de los planteles educativos reportan la matrícula en escuelas del sector de educación básica, estadísticas que son recogidas por las autoridades estatales y reportadas a la autoridad federal. Sin embargo, como se argumentó al inicio de este ensayo incentivos económicos asociados al reparto de las transferencias federales han distorsionado en algunas ocasiones la calidad de la información que se recopila a través de este método. Sin embargo, un análisis comparado de estas fuentes de información permitiría entender las fortalezas y debilidades en la información de ambos instrumentos y así identificar ajustes informativos que deban hacerse en la estadística de educación básica en el país.

Consideraciones finales

De acuerdo a la información generada por la autoridad federal, se calcula que el personal del sistema educativo representa aproximadamente 2 millones 107 mil 670 plazas. Dentro de éstas, están los 158 mil 565 que no fueron censados, a los cuales hay que agregar 36 mil 046 individuos que se negaron a proporcionar información a los encuestadores del INEGI. Asimismo destacan los 39 mil 222 aviadores (personas que supuestamente están asignadas a un centro de trabajo a las que nadie conoce); así como 98 mil 576 plazas cuyos titulares estuvieron ausentes en las semanas en las que se levantó el Censo. **En total, las autoridades siguen sin tener información de aproximadamente 332 mil 409 plazas, es decir, del 15.77 por ciento del total de la nómina docente y administrativa de la educación básica nacional.**

Estas lagunas informativas no están distribuidas homogéneamente en el país. La varianza refleja tanto las capacidades institucionales diferenciadas de las autoridades estatales para administrar ordenadamente sus sistemas educativos, así como el músculo político distinto que tienen las secciones sindicales del SNTE para capturar y controlar la operación de dichos sistemas. Sabemos que existen al menos **35 funcionarios de alto nivel** (secretarios o subsecretarios de educación básica) en las entidades que están ligados al SNTE, autoridades que han permitido el abuso de los recursos públicos para el financiamiento de las irregularidades en la nómina magisterial y el reporte de estadísticas educativas imprecisas en sus estados (Fernández 2013b).

Sorprende que a más de cuatro meses de la presentación de estos datos no haya consecuencias palpables que apunten a realizar esfuerzos para corregir estas anomalías. Particularmente llama la atención, las reacciones respecto a los resultados que se observan **tanto en el Congreso federal como por parte de sus colegas legisladores en los estados, así como en las autoridades educativas subnacionales.**

Al día de hoy, ni la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados ni la del Senado ha llamado a comparecer al Secretario Emilio Chuayffet y a sus colaboradores para explicar las acciones que se están implementando a partir de los primeros hallazgos del Censo con el fin de corregir las anomalías detectadas y suplir las omisiones informativas que persisten en las entidades federativas. **Con razón, la autoridad federal puede argumentar las limitaciones jurídicas que aún tiene para hacer cumplir la ley en los estados y evitar irregularidades como las referidas. No obstante, esta explicación es insuficiente en el caso del Distrito Federal,** entidad en la que la SEP es la única responsable de la administración de sus servicios educativos básicos. **Como se ha mostrado en las secciones anteriores, en la Ciudad de México, 15.83 por ciento de la nómina presenta irregularidades, las cuales, tienen un costo aproximado de 1 mil 800 millones de pesos al año.**

El buen predicador por la casa empieza, por lo que uno esperaría que de llamar a cuentas al titular de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal y su jefe el Secretario Chuayffet, los legisladores preguntarían específicamente las medidas que se están tomando en estas semanas para frenar los pagos indebidos al personal que se encuentra en alguna de las categorías irregulares detectadas por el Censo. Sin duda dichas medidas servirían del estándar mínimo que se esperaría que el resto de las autoridades educativas en los estados deberían seguir para depurar la mala administración del personal educativo. Lamentablemente, para los legisladores federales no ha sido una prioridad, pues los meses transcurren sin que pidan al titular de la SEP y su equipo explicaciones puntuales en esta materia.

En los estados, algunas autoridades incluso han contradicho los hallazgos del INEGI. En particular destaca el caso de Sonora, donde ante un **señalamiento** de un servidor en el sentido de que de acuerdo a información del Censo, existen 1 mil 233 individuos comisionados o con licencia en dicho estado, la autoridad **negó** su existencia y argumentó que la información era falsa. Peor aún, fue la reacción del gobernador Guillermo Padrés, quien en una defensa airada de su subsecretario de educación básica, negó que éste fuera comisionado y cobrara por ello. La negación ante la verdad sorprende cuando **la información publicada por la SEP** en 2012 y 2013, en cumplimiento de las disposiciones legales que le obligan a hacer públicos los informes que los estados le mandan sobre sus comisionados e individuos con licencia, apuntan que al menos hasta diciembre del año pasado, el subsecretario Gerardo Gaytán gozaba de una plaza docente bajo el esquema de comisionado por la que **cobró** 54 mil pesos mensuales (Del Valle 2013).

Poco alentador resulta pues casos como el de Sonora o la inacción legislativa ante un problema cuyo costo aproximado, de acuerdo al presente análisis, oscila entre los 16 mil y 37 mil millones de pesos. Sin duda alguna las cifras del Censo confirman las deficiencias que han acompañado a la mala administración del sistema educativo en un esquema de descentralización incompleta. La **tentación centralizadora** ingenuamente se está asumiendo como el camino para solucionar el problema del dispendio presupuestal en materia educativa, pasando por alto las anomalías que también se han observado en la administración de los servicios educativos por parte de la autoridad federal. Por lo pronto, en coherencia con dicha visión centralizadora, precisamente la primera autoridad que uno esperaría que debe poner el ejemplo para frenar de una vez por todas los pagos indebidos en educación, debe ser la SEP. **Mientras tanto, los mexicanos debemos seguir esperando una radiografía completa del número de maestros que están al frente de las aulas del sistema educativo nacional (Fernández 2013b).**

Como se ha argumentado a lo largo de este documento, **con el fin de contar con mayores y mejores diagnósticos sobre el sector de educación básica en el país, es preciso que la autoridad publique la información completa que el Censo educativo recogió.** Se necesita conocer los datos a nivel individual de las estadísticas relacionadas a la nómina docente-administrativa. A partir de la publicación de estos datos junto con la localización de los centros de trabajo en la que está asignado el personal que se encuentra bajo alguna de las irregularidades detectadas, es posible que la autoridad comience a tomar las medidas pertinentes para aclarar y resolver estas situaciones.

Durante la discusión de la reforma educativa, así como en los primeros pasos que han acompañado su implementación, diversos actores gubernamentales, miembros destacados del sindicato magisterial, organizaciones de la sociedad civil, académicos y empresarios han enfatizado la importancia de los esfuerzos conjuntos entre sociedad y maestros para crear comunidades escolares a favor de la calidad educativa. **Partiendo de la premisa del esfuerzo compartido, el cual debe en primer lugar emanar desde la unidad fundamental del sistema educativo que es la escuela, la autoridad debe proporcionar información detallada de los centros de trabajo del sistema de educación básica, así como del personal que labora en ellos.** Con esta información se podría tener una mejor perspectiva de las necesidades que presentan los planteles, así como abrir el espacio para la colaboración y exigencia ciudadanas de rendir cuentas sobre los resultados que están brindando las aulas en el país.

Las omisiones informativas en el sector educativo no pueden ser ya toleradas por la sociedad, pues detrás de la opacidad se ha permitido el desarrollo de prácticas de corrupción, se ha hecho un uso ineficiente de los presupuestos públicos y se han tolerado actividades contrarias a la calidad de la enseñanza. El precio que como sociedad hemos pagado por estas omisiones informativas ha sido muy gravoso, por lo que confiamos que la inversión que se ha hecho en la realización del Censo educativo se traduzca en la generación de indicadores complementarios que sirvan para el análisis del desempeño del sistema educativo.

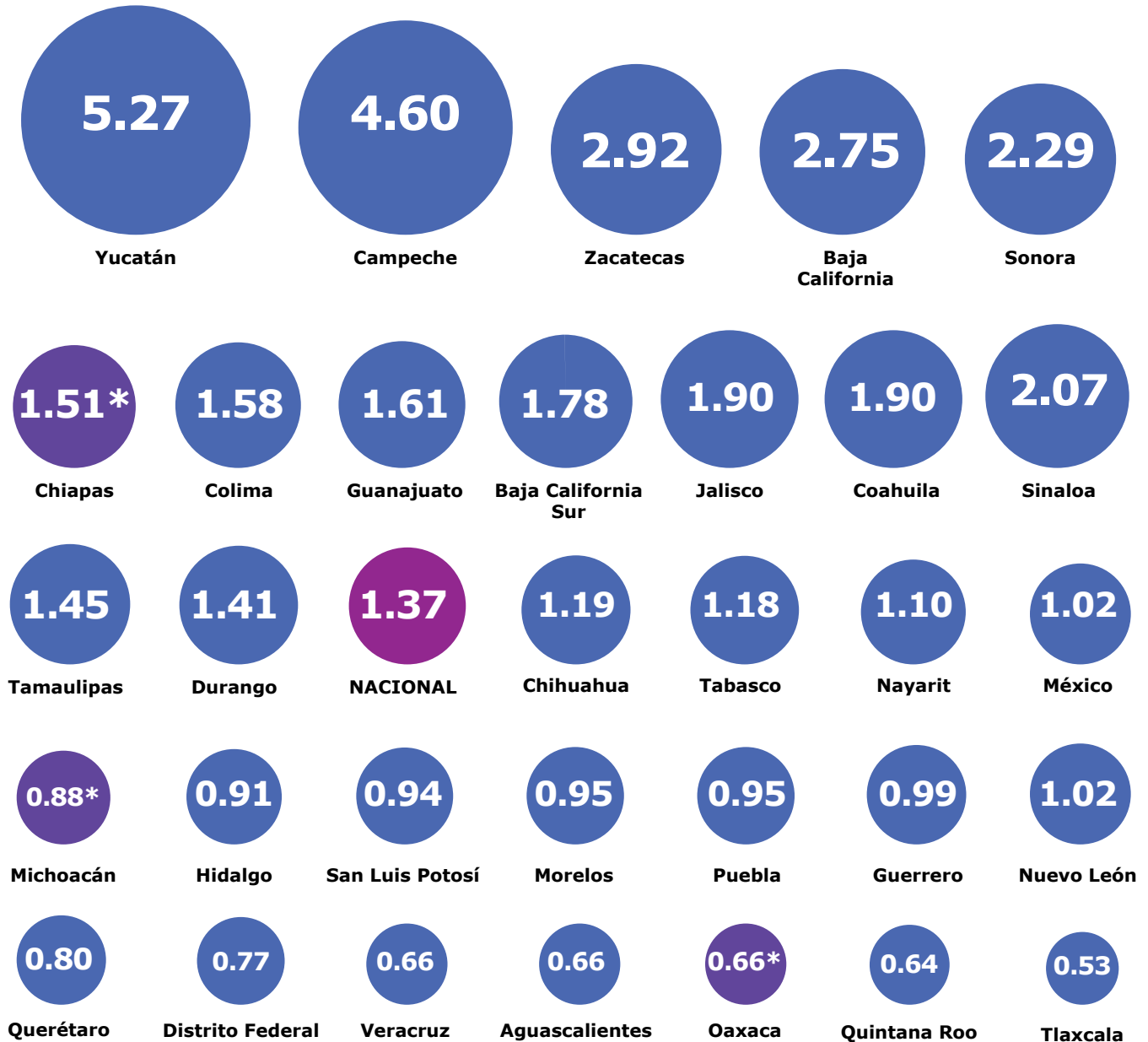
El desafío de calidad al que se enfrenta la educación mexicana requiere análisis empíricos con base en información confiable. De ahí la importancia de los estudios detallados que analicen la consistencia de la información que ha sido compilada en el Censo educativo. Dichos estudios pueden generarse a partir de esfuerzos de la sociedad civil, la academia y la propia autoridad educativa especializada como es el INEE y las áreas de evaluación y planeación de las secretarías de educación federal y estatales. **Si el país decidió invertir 740 millones de pesos para allegarse información más confiable de su sistema educativo, tiene ahora que utilizar sus insumos informativos de forma inteligente y con transparencia con el fin de iniciar esfuerzos de política pública para atender las debilidades que identifica el Censo educativo y aprovechar los casos de éxito para mejorar la administración y resultados del sistema educativo nacional.**

Anexos

Anexo 1.

NÓMINA DOCENTE – ADMINISTRATIVA DEL SECTOR DE EDUCACIÓN BÁSICA

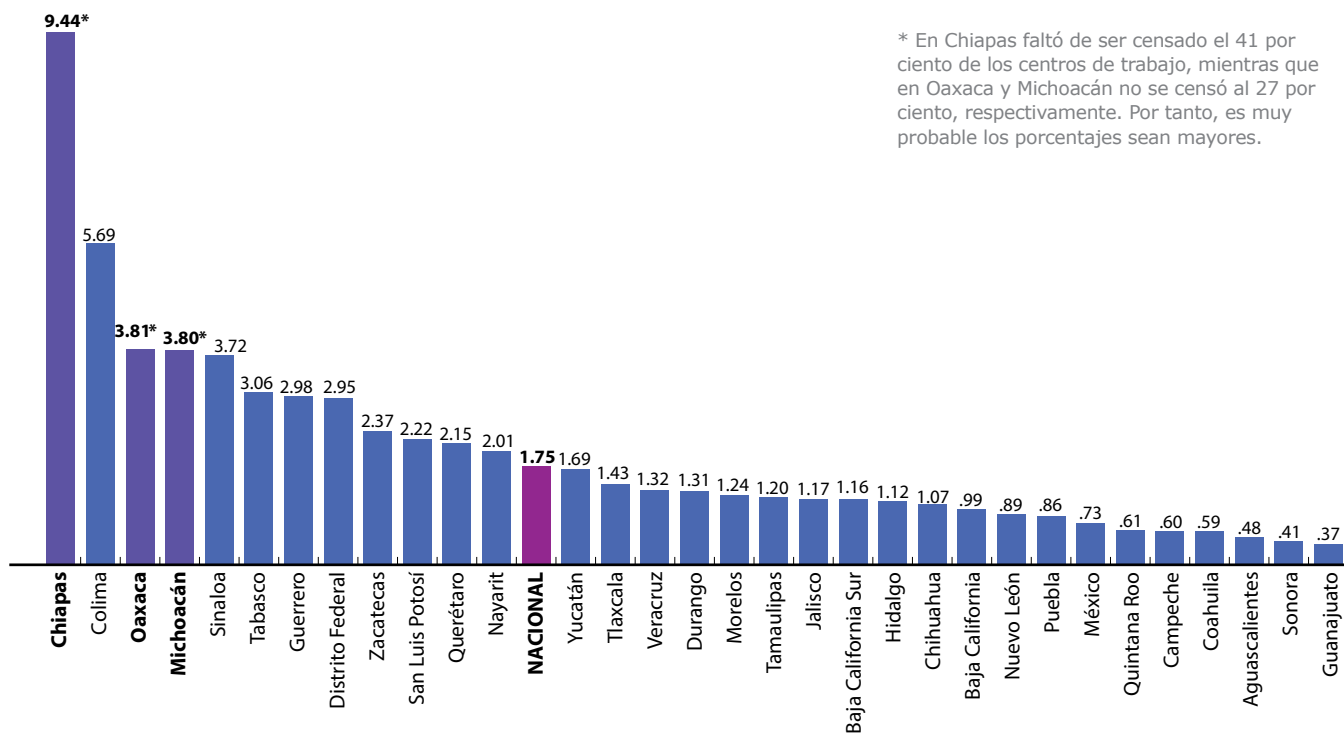
1. Porcentaje de la nómina en educación básica con licencia o comisionada



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

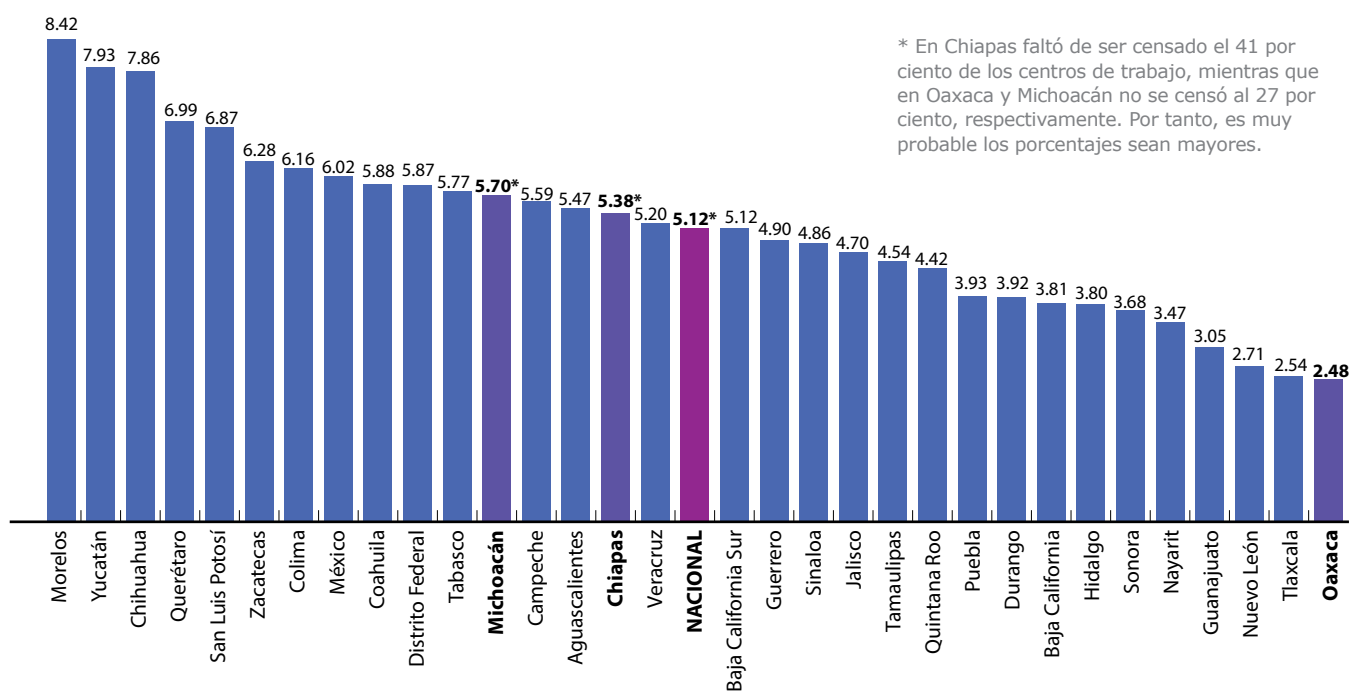
* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto, es muy probable los porcentajes sean mayores.

2. Porcentaje de la nómina en educación básica con individuos censados que no se conocen en el centro de trabajo



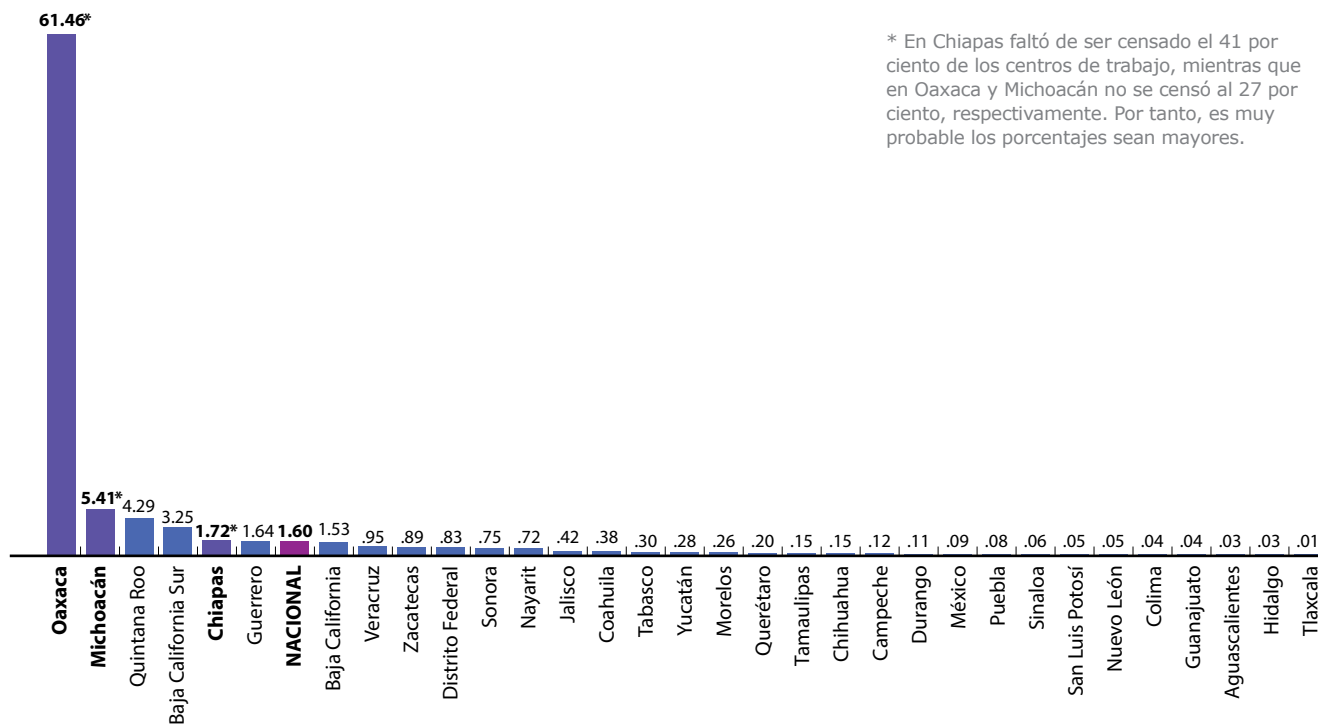
Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

3. Porcentaje de la nómina en educación básica que cobra pese a estar jubilado, pensionado, fallecido o haber renunciado



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

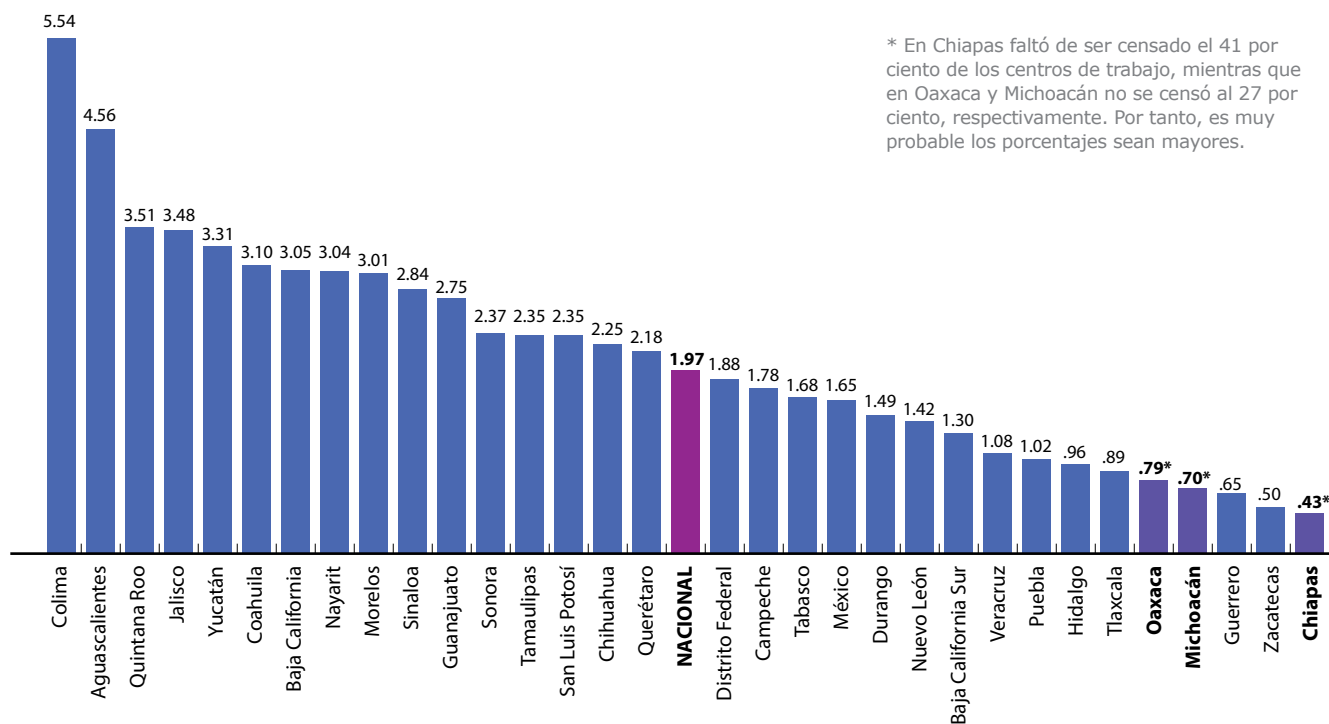
4. Porcentaje de la nómina en el sector de educación básica que se negó a dar información



* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto, es muy probable los porcentajes sean mayores.

Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

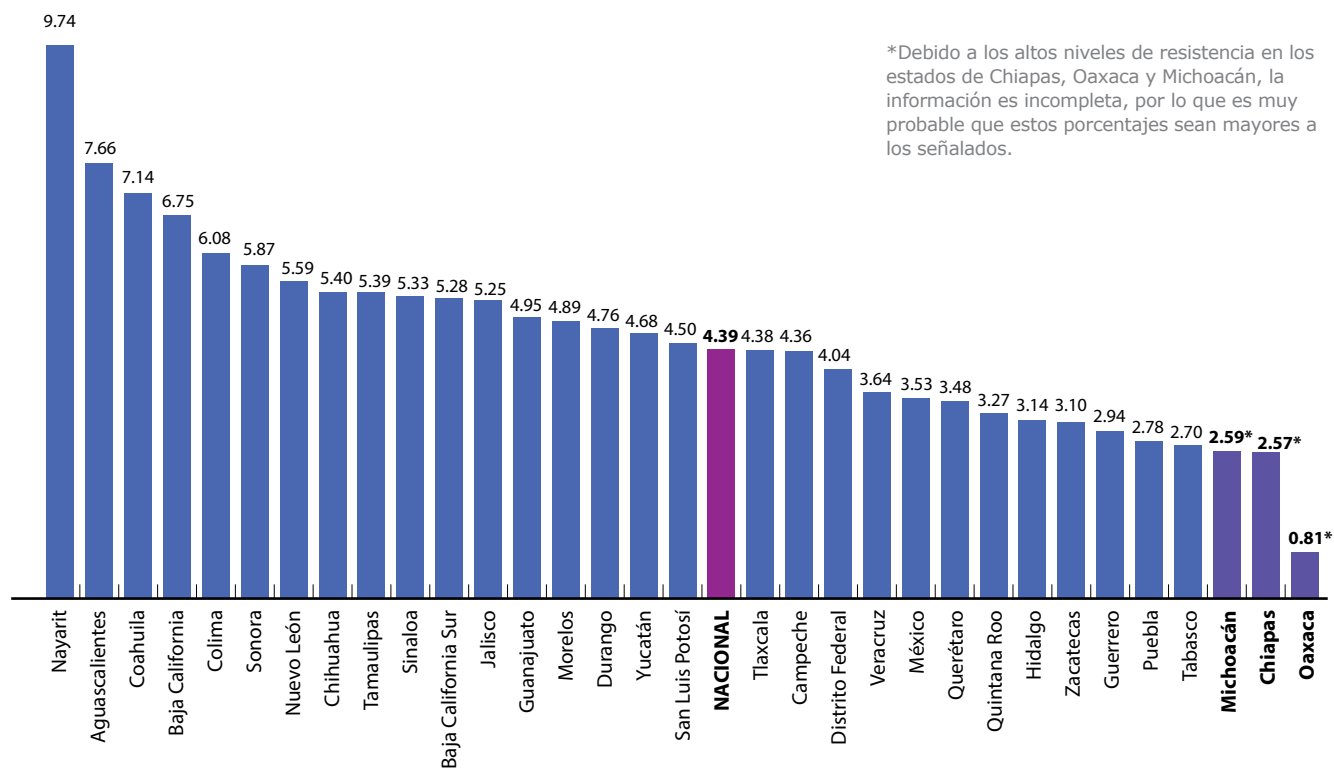
5. Porcentaje de personas con función docente que laboran en 3 o más centros de trabajo



* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto, es muy probable los porcentajes sean mayores.

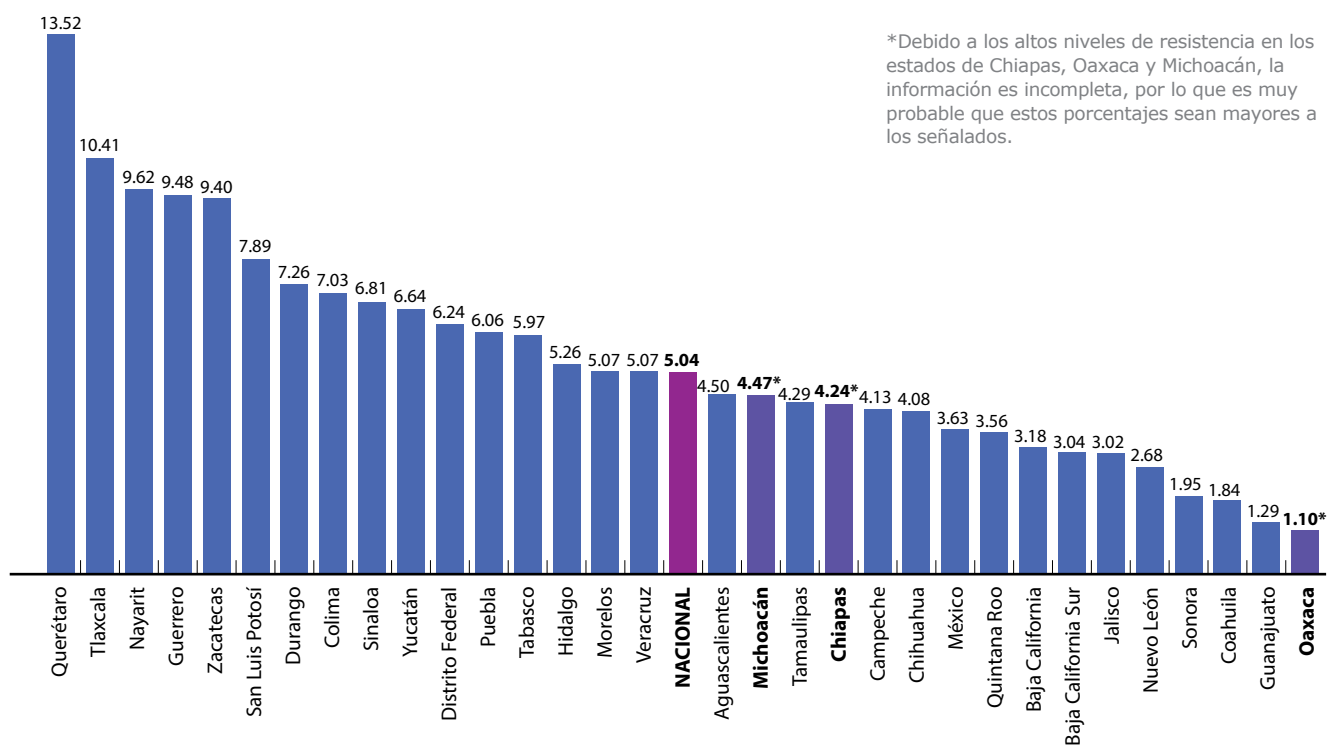
Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

6. Porcentaje del personal que estuvo ausente cuando se levantó el censo educativo



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

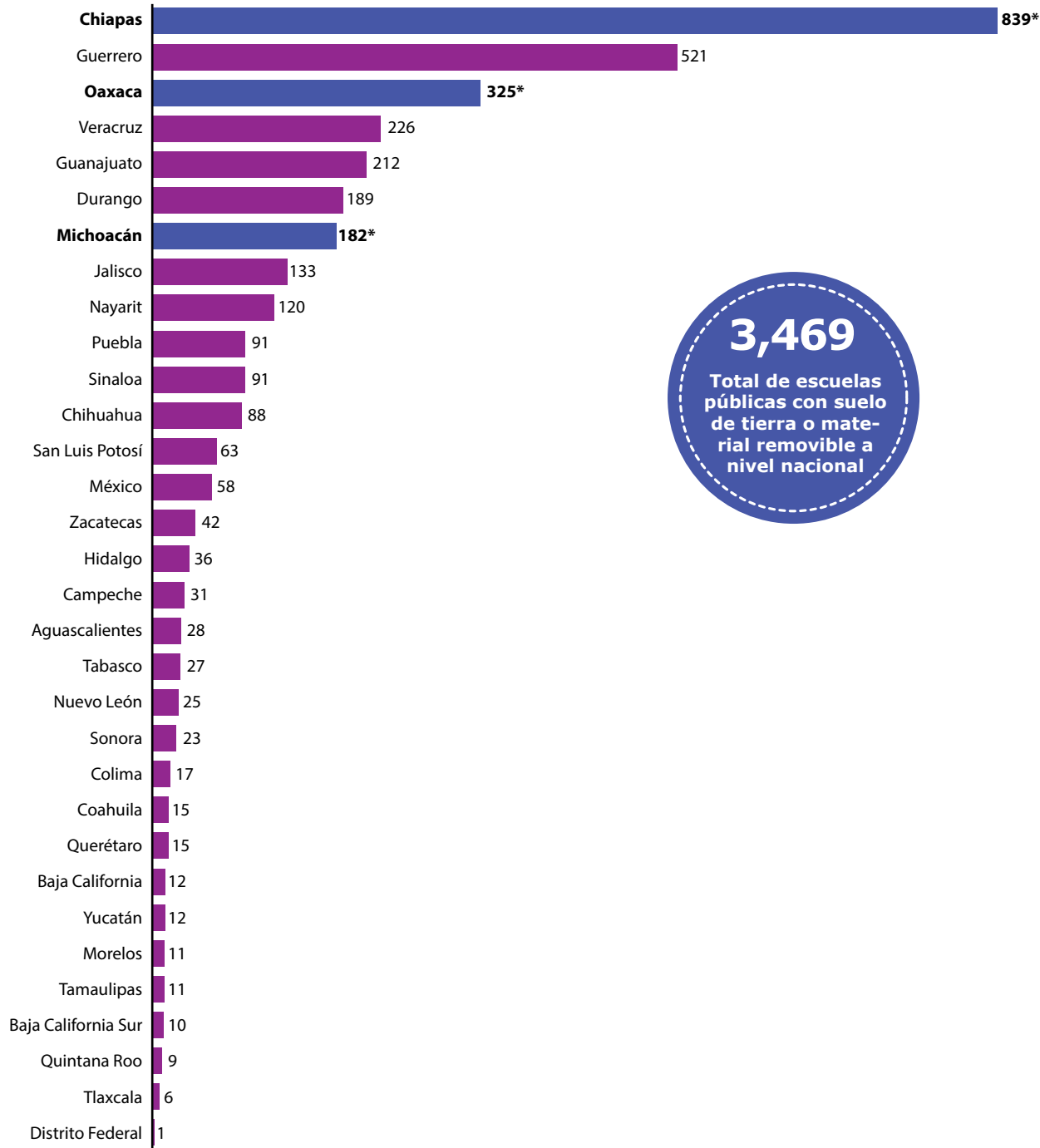
7. Porcentaje de la nómina total que trabaja fuera en un centro distinto al que está asignada la plaza



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

Anexo 2. INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

1. Escuelas con piso de tierra o materiales removibles.



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

*Debido a los altos niveles de resistencia en los estados de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, la información es incompleta, por lo que es muy probable que estos porcentajes sean mayores a los señalados.

2. Escuelas con paredes de material frágil o inadecuado



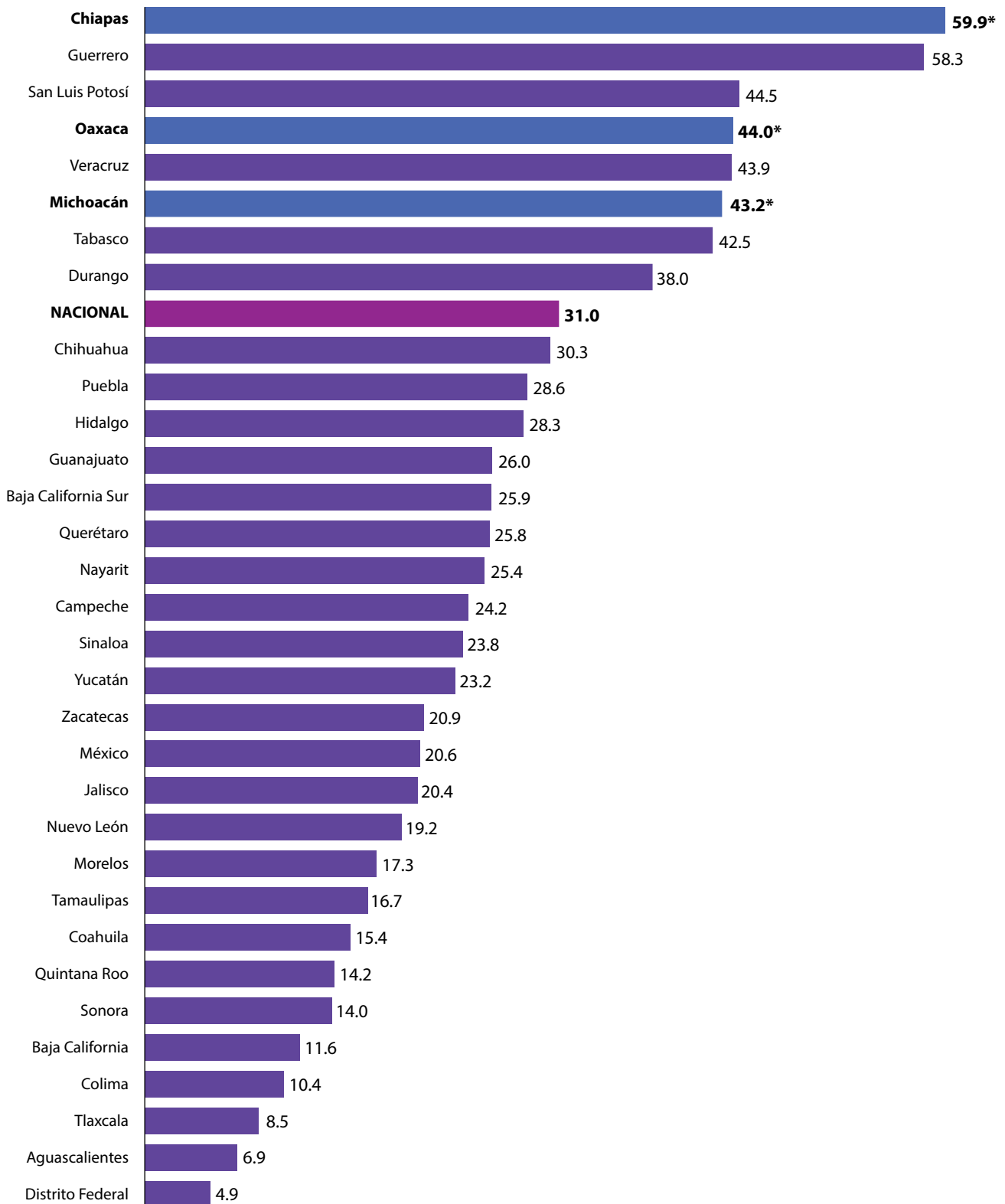
Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

3. Escuelas con techo de material inadecuado



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

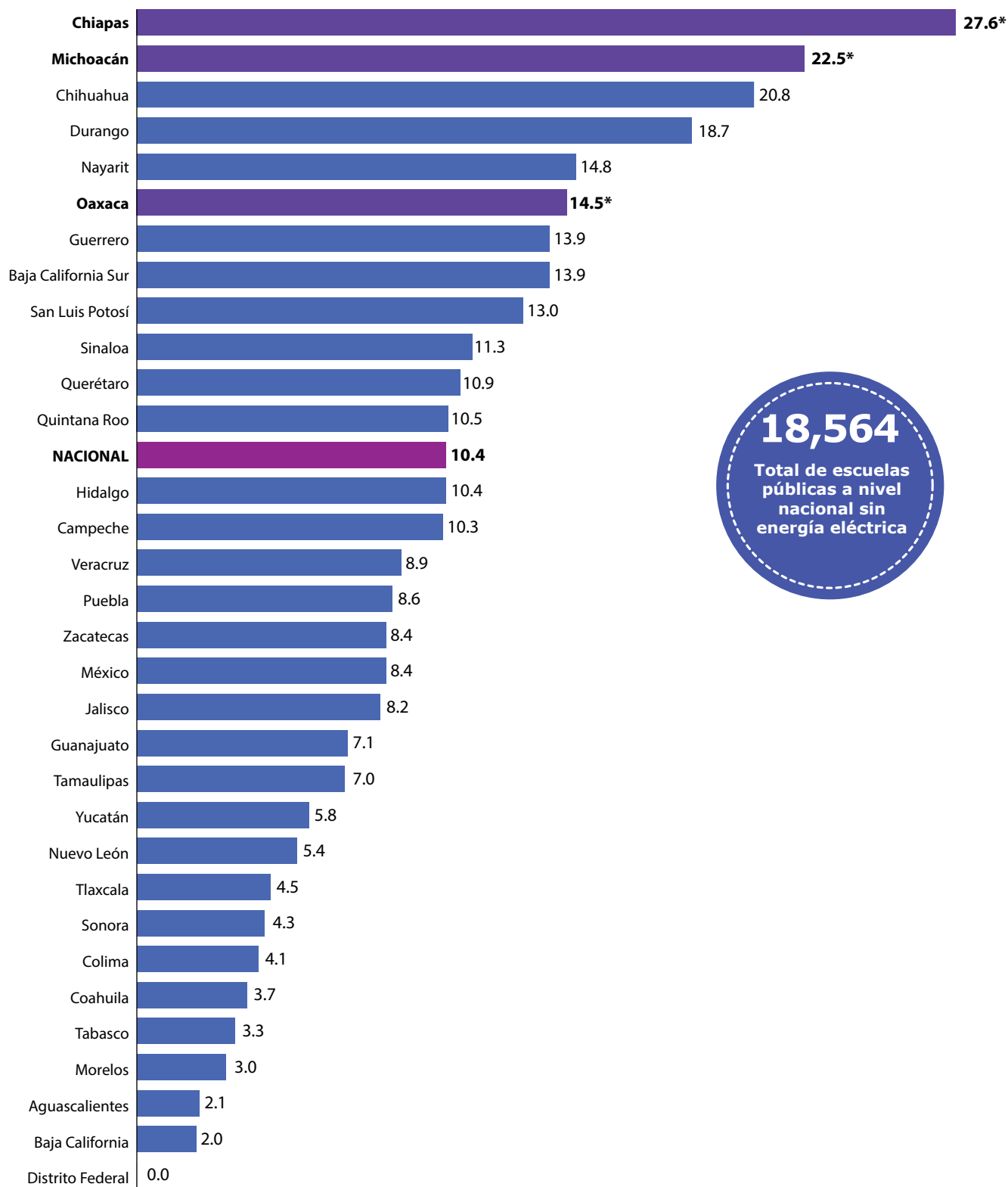
4. Porcentaje de escuelas públicas que carecen de agua corriente



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto es muy probable los porcentajes sean mayores.

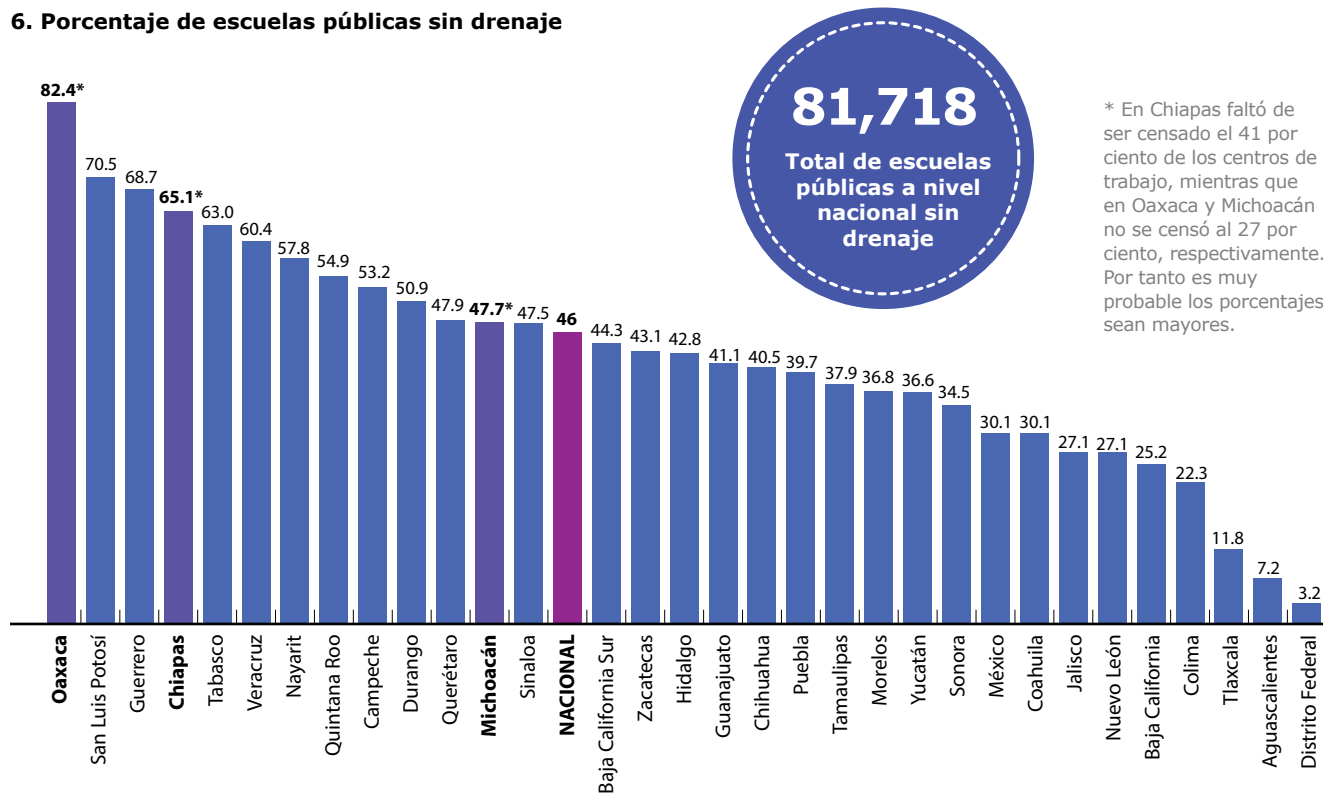
5. Porcentaje de escuelas públicas sin energía eléctrica.



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

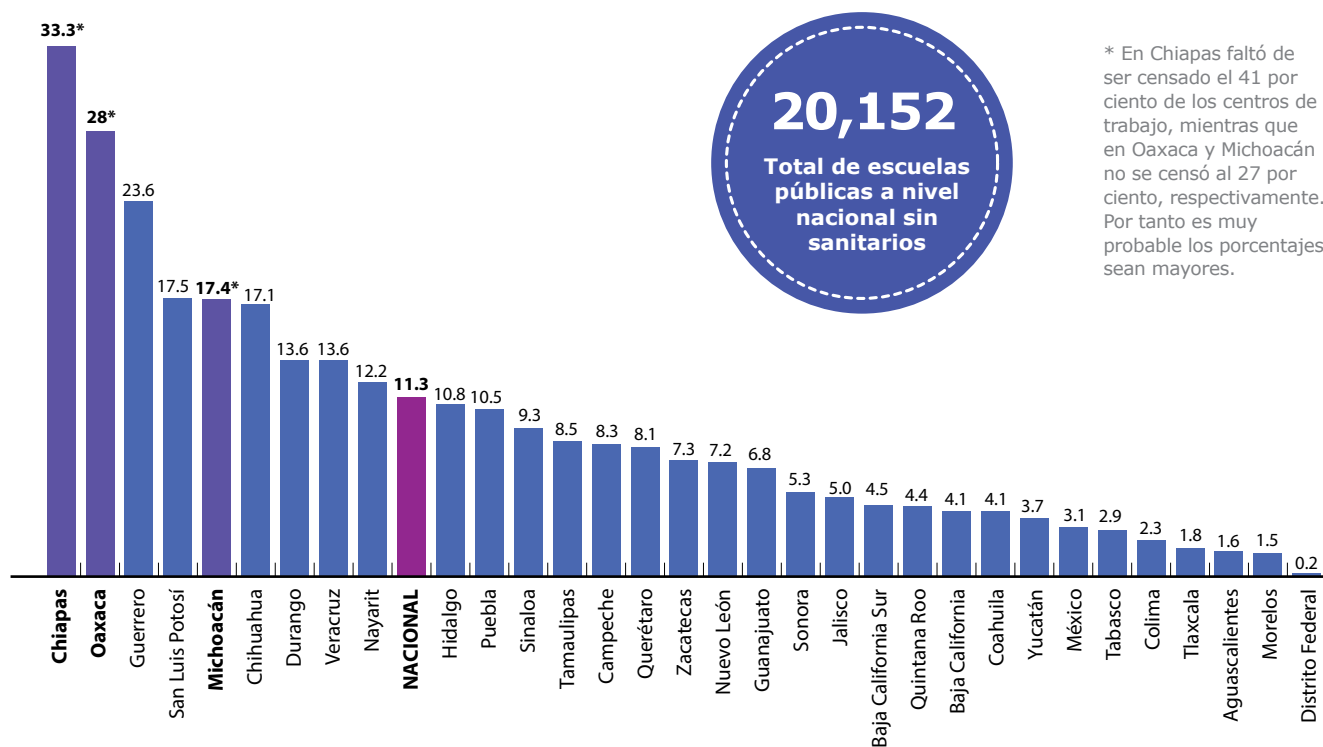
* En Chiapas faltó de ser censado el 41 por ciento de los centros de trabajo, mientras que en Oaxaca y Michoacán no se censó al 27 por ciento, respectivamente. Por tanto es muy probable los porcentajes sean mayores.

6. Porcentaje de escuelas públicas sin drenaje



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

7. Porcentaje de escuelas públicas que carecen de sanitarios.



Cálculos propios con base en Censo Educativo SEP-INEGI 2014.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación. 2011. **"Auditoría de desempeño a los servicios de educación básica."** en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación. 1 - 28.
- ———. 2008. **"Sector Educación Pública. Volumen 2."** en Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. 2009. **Informe de auditoría externa al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.** México, D.F.: Cámara de Diputados.
- Del Valle, Sonia. 2014. **"Tardará otros 4 años internet en escuelas."** Reforma, 23 de julio.
- ———. 2013a. **"Acaparan funcionarios del SNTE cargos educativos."** Reforma, 24 de marzo.
- ———. 2013b. **"Dan regalazo al SNTE."** Reforma, 14 de mayo.
- ———. 2012. **"Arma Gobernador un SNTE Priísta."** Reforma, 31 de julio.
- ———. 2011a. **"Exhibe maestros transas del SNTE."** Reforma, 12 de diciembre.
- ———. 2011b. **"Manipulan estados padrón de maestros."** Reforma, 12 de mayo.
- ———. 2011c. **"Pierde SEP control en el manejo del FAEB."** Reforma, 1 de marzo.
- ———. 2011d. **"Refuerzan apertura de nómina magisterial. Instruye Cámara Baja que deben presentar informe cada trimestre sobre plazas docentes."** Reforma, 22 de noviembre.
- ———. 2007. **"Difieren en estados apoyos a maestros."** Reforma, 10 de mayo.
- Fernández Martínez, Marco Antonio. 2014. **"Achaques de una malograda descentralización educativa: la problemática de la nómina magisterial y el Censo."** Animal Político, 9 de mayo.
- ———. 2013a. **Saldo de la Reforma Educativa: avances, desafíos y deudas pendientes.** México D.F.: México Evalúa.
- ———. 2013b. **"Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial."** Animal Político, 28 de octubre.

-
- ——. 2013c. **“La economía política del gasto educativo en México.”** en Mal(Gasto). Estado De La Educación en México 2013. México D.F.: Mexicanos Primero. 115 - 35.
 - ——. 2012a **“From the Streets to the Classroom: The Politics of Education Spending in Mexico.”** Duke University
 - ——. 2012b. **“La educación en México: un reto para el desarrollo nacional.”** en La Perspectiva Mexicana, eds. Enrique Florescano and José Ramón Cossío. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
 - Jaime, Edna y Marco Antonio Fernández. 2014. **“Equidad educativa: la agenda pendiente.”** Forbes México.
 - Martínez, Nurit. 2010. **“SEP: estados retrasan padrón de maestros.”** El Universal, 26 de mayo.
 - Pacheco, Roberto José, and Lilián Hernández. 2011. **“Incumple la SEP con el padrón nacional de maestros.”** Excélsior, 12 de Mayo.
 - Rivero, Arturo, Sonia Del Valle, and Gerardo Romo. 2006. **“Dobletean maestros negociación salarial.”** El Norte.
 - Santiago, Paulo, Isobel McGregor, Deborah Nusche, Pedro Ravela, and Diana Toledo. 2012. **“OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico.”** en Secondary OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico, París: OCDE.
 - Vélez Roberto, Raymundo M. Campos, and Juan Enrique Huerta. 2013. **“Informe movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro.”** México D.F.: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.
Agosto, 2014

www.mexicoevalua.org



M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Agosto, 2014

www.mexicoevalua.org