

# Federalización de la nómina educativa

## Salarios, transparencia e impacto presupuestario



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Alejandra Llanos Guerrero | alejandrallanos@ciep.mx

Emilio Sánchez Salazar | emiliosanchez@ciep.mx

21 de junio de 2023

#GastoPúblico | #Educación | #FinanzasLocales

La federalización de la nómina educativa podría tener un impacto presupuestario de, al menos, 21 mil 895 millones de pesos (mdp), equivalente a 4.9 % de los recursos totales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE). Este fondo cubre el pago de nómina de 889 mil 383 docentes; sin embargo, perpetúa inequidades salariales al interior y entre los estados y presenta irregularidades. El salario anual de los docentes puede alcanzar hasta los 4 mdp (10.9 veces mayor al salario promedio). Además, existen docentes que se registraron hasta con seis plazas y en 10 escuelas diferentes. La federalización de la nómina educativa mantendría los problemas de falta de transparencia en el ejercicio de los recursos y la insuficiencia presupuestaria para atender otras carencias educativas.

### Índice

1	Funcionamiento del pago de nómina	1
2	Educación: FONE	1
3	Implicaciones de política pública	3
	Acrónimos	6
	Bibliografía	6

### 1

## Funcionamiento del pago de nómina

El sistema de pago de nómina en educación está dividido entre los **estados** y el **Gobierno Federal**. La Federación transfiere recursos a los estados para el **pago de nómina mediante el FONE**. En 2023, el monto de este fondo asciende a 456 mil 673 mdp, 44.8 % del gasto total en educación.

Desde 2018, el **Gobierno Federal propuso administrar y pagar a todos los docentes** del país, bajo dos argumentos: 1) lograr una mayor equidad salarial y 2) transparencia. Sin embargo, a un año de que termine esta administración, la federalización de la nómina se encuentra en etapa de diagnóstico para revisar su impacto presupuestal.

Esta investigación tiene como objetivo estimar el **impacto presupuestario** de la federalización de la nómina educativa, así como **analizar su situación actual en términos de equidad salarial y transparencia**.

### 2

## Educación: FONE

A partir de 2015, el presupuesto del FONE (antes Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal [FAEB]) se distribuye en cuatro cuentas: Servicios personales, Gastos de operación, Otros de gasto corriente y, Fondo de compensación, y se determina con los siguientes criterios (Anexo):

- Las **plazas registradas**.
- Las **ampliaciones presupuestarias**.
- La **creación de nuevas plazas**, previamente autorizadas.
- Los **gastos de operación y su actualización**.

### 2.1 Distribución del presupuesto

En 2022 mediante el FONE **se pagaron las nóminas de 889 mil 383 docentes**<sup>1</sup>, equivalentes a un millón 659 mil 270 plazas<sup>2</sup>; el 99.3 % del total de docentes laboran en EB. Para el mismo año, el presupuesto del FONE ascendió a 446 mil 190

<sup>1</sup> Incluye a docentes de Educación Básica (EB), Educación Superior (ES) y Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

<sup>2</sup> Se calcula como el promedio de plazas de cada uno de los docentes de los cuatro trimestres del año. En el primer trimestre se registraron un millón 601 mil 294 plazas; en el segundo trimestre un millón 574 mil 242 plazas; en el tercer trimestre un millón 598 mil 954 plazas; y en el cuarto trimestre un millón 627 mil 798 plazas.

## Conceptos clave

**SERVICIOS PERSONALES (PAGO DE NÓMINA)** Presupuesto destinado al pago de salarios de los docentes adscritos a la nómina federal. En 1992, mediante el ANMEB para la descentralización de los servicios de educación se transfirieron responsabilidades y recursos en materia educativa a los estados, los cuales realizaban directamente el pago de salarios (ASF, 2022).

**GASTOS DE OPERACIÓN** Recursos para apoyar a las entidades con el cumplimiento de las atribuciones que tienen en materia de EB y Normal, como la planeación, capacitación, operación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica, además de la formación, actualización, capacitación y superación profesional para docentes de EB (ASF, 2022).

**OTROS DE GASTO CORRIENTE** Recursos para las plazas subsidiadas de los estados (ASF, 2022).

**FONDO DE COMPENSACIÓN** Monto que se destina exclusivamente para cumplir con las atribuciones de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE) (ASF, 2022).

mdp, esto fue **9.9% menos de lo ejercido en 2015**. El número de docentes de EB se ubicó en el rango de 7 mil 301 (Colima) a 67 mil 523 (Oaxaca) docentes.

El **91.5% del presupuesto del FONE se destina al pago de nómina**, 3.5% a gasto de operación, 2.5% al Fondo de compensación<sup>3</sup> y 2.4% a otros gastos corrientes. Los estados que reciben mayores recursos del FONE y cuentan con mayor número de docentes son el Estado de México, Veracruz y Oaxaca (Figura 1).

En particular, las **percepciones para docentes** sumaron 295 mil 493 mdp, equivalente al **72.4% de los recursos destinados a servicios personales** (66.2% del presupuesto total del fondo), y el restante 27.6% se destina a percepciones para personal administrativo y directivo. Los estados destinan entre 66.8% (Colima) y 76.6% (Jalisco) de su presupuesto para servicios personales al pago de docentes.

## 2.2 In-ecuidad salarial

Las diferencias en los recursos destinados al pago de docentes se traducen en **inequidades salariales al interior y entre los estados**. En 2022, en promedio, **el salario anual de los docentes fue de \$329 mil 75 pesos**; sin embargo, este salario puede alcanzar hasta 3 millones 817 mil 404 pesos (Baja California). Cabe destacar que Oaxaca es la entidad con mayor proporción de docentes de menor salario y con las tasas más bajas de eficiencia educativa.

El 15 de mayo del 2023, el Ejecutivo anunció que todas las maestras, maestros y trabajadores del sector educativo tendrán un aumento promedio del 8.2% en su salario. Por lo tanto, **el salario anual promedio de los docentes de EB sería de \$356 mil 59 pesos**. Durante 2022, la distribución salarial anual fue (Figura 2):

**Hasta \$236,291:** entre 10.2% (Estado de México) y 60.1% (Yucatán) de los docentes percibe este salario.

**Más de \$236,291 y menos de \$262,800:** entre 1.7% (Baja California) y 54.3% (Oaxaca) de los docentes.

**Más de \$262,800 y menos de \$371,293:** entre 15.3% (Chiapas) y 56.7% (Tabasco) de los docentes.

**Más de \$371,293 y menos de \$1,227,552:** entre 9.4% (Oaxaca) y 44.5% (Baja California) de los docentes.

**Mayor a \$1,227,552:** entre 0.2% (Oaxaca) y 2.4% (Baja California Sur y Sonora) de los docentes.

Estas diferencias salariales podrían estar asociadas al tipo de contrato de los docentes (Tabla 1):

**Docentes con una o más plazas:** 70.9% de los docentes de EB tienen plaza. Su salario **se ubica en el rango de \$255 mil 497 pesos anuales** (Oaxaca) **a \$434 mil 698 pesos** (Baja California). Del total de docentes con plaza, 89.6% tiene solamente una y su salario fue hasta 20.1% menor al de docentes con más de una plaza.

**Docentes que trabajan por hora:** 28.1% trabaja por hora. En los estados, su salario **se ubica en el rango de \$217 mil 79 pesos** (Yucatán) **a \$408 mil 450 pesos** (Querétaro). En promedio, trabajaron 3.7 horas semanales.

**Docentes en ambas modalidades:** 1.1% trabaja en ambas modalidades. **Presentan el mayor salario**, \$492 mil 951 pesos, esto es 1.6 veces el salario promedio de los docentes que tienen solamente una plaza.

## 2.3 Opacidad

Se encuentra que en 2022, **mil 371 docentes de EB estuvieron trabajando en más de una entidad**; sin embargo, esta entidad no siempre es colindante. Por ejemplo, se identificó **un docente registrado en Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz**.

<sup>3</sup> En 2022, solamente Baja California, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Puebla, Sonora y Yucatán recibieron recursos del Fondo de compensación.

El FONE se creó con el propósito de eliminar la opacidad y carencia de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas presentes en el FAEB.

Asimismo, durante 2022, se presentaron casos de **docentes registrados hasta con seis plazas**. También se encuentran **docentes con plaza registrados hasta en 10 centros de trabajo diferentes** (Tabla 2). El pilar fundamental de la calidad educativa es el desempeño de las y los docentes, si el alumnado no se encuentra en sus aulas con docentes capaces de generar mayores oportunidades de aprendizaje, el genuino mejoramiento de la calidad educativa no se producirá (UNESCO, 2013). **Trabajar en más de un centro de trabajo y tener más de una plaza limita el desempeño de las y los docentes** para generar aprendizajes significativos entre sus estudiantes.

## 2.4 Estimación presupuestaria

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP), hay 955 mil 210 docentes<sup>4</sup> que laboran en EB pública, esto significa que hay **72 mil 163 docentes que no son pagados con recursos del FONE**. Absorber esta nómina educativa representaría un impacto presupuestario anual de **21 mil 895 mdp**, equivalente a 4.9 % de los recursos totales del FONE. Se considera el salario promedio anual de los docentes registrados solamente con una plaza, \$303 mil 413 pesos.

### 3

## Implicaciones de política pública

**Los docentes son el factor más importante** para que las y los estudiantes aprendan y adquieran las habilidades necesarias. En 2022, se destinaron 295 mil 493 mdp para las remuneraciones de 889 mil 383 docentes, esto fue 66.2 % de los recursos del FONE. Desde 2018, se anunció la federalización de la nómina educativa, esto significa que la Federación se haga cargo de la nómina educativa de todo el magisterio para que las entidades tengan solvencia económica<sup>5</sup>. Esta propuesta plantea algunas interrogantes:

- La fuente de financiamiento para los recursos faltantes.
- Si se tendrían que regular los diferentes contratos del

magisterio para atender las inequidades salariales.

- Los mecanismos efectivos para la rendición de cuentas del FONE (se presentan irregularidades).
- Si se lograría una mayor equidad educativa e incentivaría el desempeño profesional del magisterio.

**La federalización de la nómina educativa** tendría un impacto presupuestario de al menos 21 mil 895 mdp, el cual **limitaría los recursos para atender otras carencias educativas** como infraestructura, caída de la matrícula y pérdida de aprendizajes. En 2023, los recursos educativos alcanzan su nivel más bajo de la última década.

**Inequidad salarial:** el salario anual promedio de los docentes fue de \$329 mil 75 pesos; sin embargo, existen docentes con un salario de hasta 4 mdp (10.6 veces mayor al salario promedio). Estas diferencias salariales se asocian con los diferentes tipos de contrato de los docentes, los cuales pueden tener plaza y más de una, trabajar por hora y en ambas modalidades, así como la entidad donde laboran.

**Opacidad:** mil 371 docentes de EB estuvieron trabajando en más de una entidad (no siempre colindante). Además, los docentes se registraron hasta con seis plazas y en 10 escuelas diferentes. Es necesario que existan mecanismos efectivos de rendición de cuentas para atender estas irregularidades.

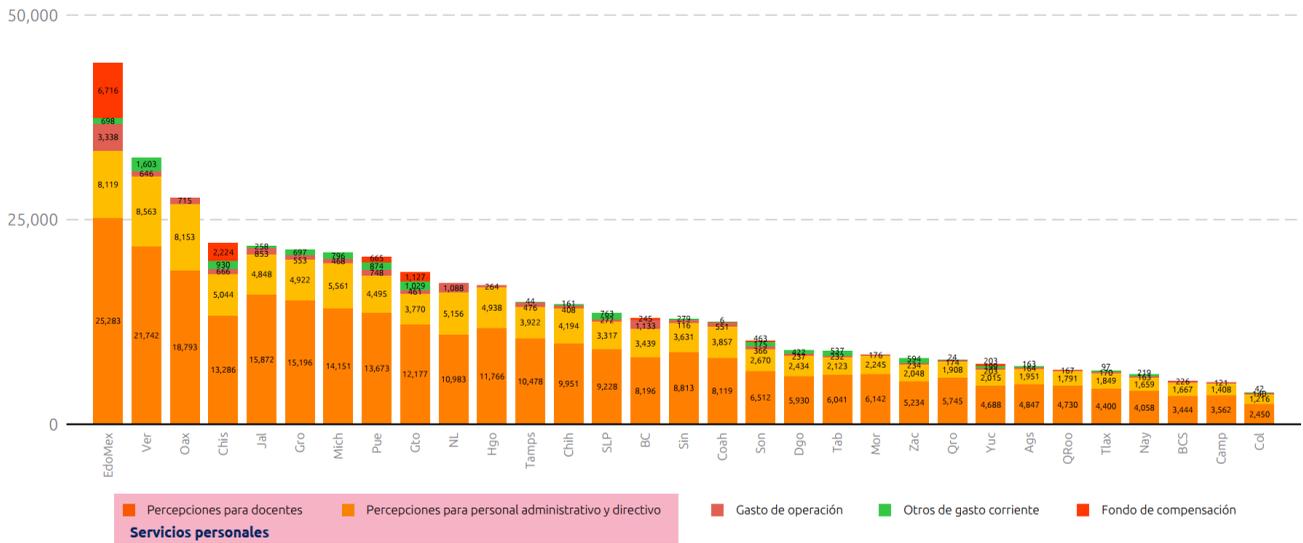
**Incentivos para la equidad educativa:** es fundamental que el Sistema Educativo Nacional (SEN) sea capaz de atraer, desarrollar, motivar y retener a los docentes más efectivos. Así como brindar adecuadas condiciones de trabajo y una estructura de remuneraciones e incentivos, y atraer a profesores talentosos a las escuelas que más los necesitan. No obstante, Oaxaca es la entidad con la mayor proporción de docentes de menor salario y con las tasas más bajas de eficiencia educativa.

Por si sola, **la federalización de la nómina no solucionaría los problemas de rezago educativo** en el país. Se requieren políticas que incluyan aspectos de calidad, formación, culturales e inversión en infraestructura. Todo esto, bajo un marco de mayor inversión, la cual se ejerza más equitativa y eficientemente.

<sup>4</sup> Se desconoce el número exacto de docentes en EB. La SEP considera el número de docentes como el conjunto de individuos adscritos a un centro de trabajo, de acuerdo a la función que realizan en el mismo. A cada uno se le considera tantas veces como en centros de trabajo esté adscrito (SEP, 2023b).

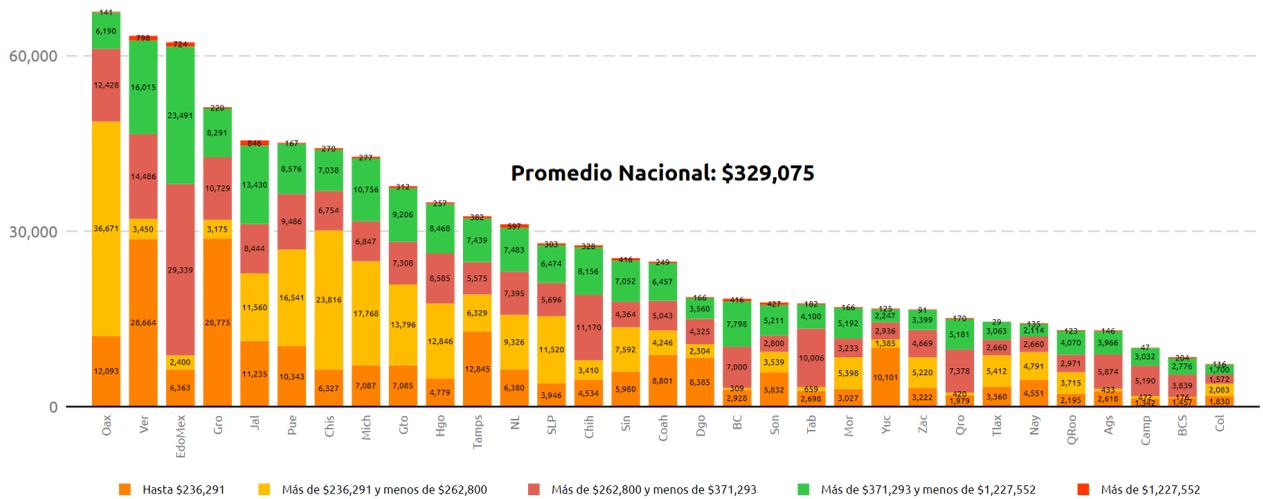
<sup>5</sup> Estados como Michoacán reportan déficit presupuestal por más de 3 mil mdp por el pago de nómina magisterial (Gobierno de Michoacán, 2022).

Figura 1: Presupuesto del FONE en 2022.



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2023).

Figura 2: Distribución de los docentes por salario anual.



Nota 1: Los datos de salarios de los docentes se agruparon en cuartiles a nivel nacional. También se calculó el percentil más alto (99.0 %) con un salario superior a \$1,227,552 pesos.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SEP (2023a).

**Cuadro 1: Situación laboral de los docentes.**

Estado	Docentes general				Docentes que trabajan por horas			Docentes con plaza		Docentes con plaza y horas trabajadas		Docentes con una sola plaza	
	Total docentes	Docentes FONE	Diferencia*	Docentes duplicados**	Número de docentes	Horas promedio	Salario promedio anual	Número de docentes	Salario promedio anual	Número de docentes	Salario promedio anual	Número de docentes	Salario promedio
Ags	10,753	13,037	-2,284	22	4,299	3.6	335,493	8,579	361,569	159	604,989	7,945	358,872
BC	26,355	18,451	7,904	29	4,442	6.9	396,175	13,627	434,698	382	674,044	9,896	349,867
BCS	6,173	8,452	-2,279	9	2,491	4.6	386,309	5,828	392,727	133	670,383	5,159	381,121
Camp	7,741	10,083	-2,342	9	2,562	4.0	345,257	7,440	346,737	81	570,092	6,976	337,687
Chis	53,513	44,205	9,308	8	6,297	5.4	346,126	37,873	288,608	35	641,026	37,288	286,347
Chih	28,115	27,598	517	20	6,291	6.1	389,375	20,979	336,552	328	544,723	19,810	332,694
Coah	23,419	24,796	-1,377	114	7,668	3.2	276,072	16,778	340,508	350	429,488	14,911	324,278
Col	6,415	7,301	-886	36	2,216	3.5	289,828	4,970	346,901	115	513,845	4,585	326,591
Dgo	18,590	18,740	-150	126	4,689	3.3	303,812	13,898	305,260	153	455,668	13,096	294,372
EdoMex	118,262	62,317	55,945	78	18,529	4.4	405,853	42,703	398,914	1,085	508,842	34,882	335,810
Gto	45,898	37,707	8,191	65	8,832	4.4	318,206	28,555	320,831	320	421,442	24,001	290,358
Gro	41,089	51,190	-10,101	43	14,845	2.5	289,507	35,728	286,217	617	458,183	34,039	267,353
Hgo	27,386	34,935	-7,549	61	9,670	3.3	371,631	24,811	315,131	454	453,044	23,958	301,825
Jal	62,198	45,515	16,683	126	14,974	4.7	320,875	29,891	352,834	650	424,450	22,050	281,761
Nich	45,516	42,735	2,781	36	11,499	3.9	292,987	30,697	332,067	539	470,989	26,384	288,393
Mor	13,426	17,016	-3,590	39	5,534	3.5	349,757	11,243	352,302	239	509,437	8,955	320,415
Nay	11,925	14,251	-2,326	83	4,478	3.9	218,007	9,477	306,733	296	410,920	8,507	294,860
NL	40,026	31,181	8,845	33	9,385	4.1	305,215	21,470	366,071	326	621,857	19,648	345,074
Oax	45,870	67,523	-21,653	23	19,724	2.5	307,583	47,422	255,497	377	430,435	46,786	254,793
Pue	51,437	45,113	6,324	78	11,567	3.3	306,515	33,292	293,552	254	541,683	31,290	289,359
Qro	13,691	15,128	-1,437	47	4,063	4.0	408,450	10,914	361,141	151	607,025	9,064	326,865
Qroo	12,905	13,074	-169	18	4,122	4.4	328,841	8,800	366,076	152	494,869	7,542	330,822
SLP	27,353	27,939	-586	43	6,026	3.6	345,597	21,709	317,723	204	498,144	21,236	317,791
Sin	26,719	25,404	1,315	25	8,035	4.0	316,607	17,004	354,616	365	458,518	14,987	313,357
Son	20,538	17,809	2,729	8	4,435	5.6	387,112	13,177	350,429	197	402,920	10,487	302,175
Tab	19,660	17,645	2,015	17	3,311	4.3	327,649	14,218	339,646	116	567,283	13,649	342,092
Tamps	25,938	32,570	-6,632	30	13,776	3.0	240,748	18,236	367,106	558	436,247	15,829	319,511
Tlax	11,572	14,524	-2,952	33	5,440	3.4	266,268	8,904	311,870	180	427,679	8,581	307,100
Ver	77,256	63,413	13,843	59	21,150	2.4	334,547	41,823	342,677	440	501,220	35,295	298,892
Yuc	19,343	16,794	2,549	27	3,978	4.3	217,079	12,708	286,602	108	616,989	12,346	287,511
Zac	16,128	16,601	-473	26	3,556	4.5	286,927	12,915	305,946	130	547,286	11,332	306,664
<b>Total</b>	<b>955,210</b>	<b>883,047</b>	<b>72,163</b>	<b>1,371</b>	<b>247,884</b>	<b>3.7</b>	<b>321,980</b>	<b>625,669</b>	<b>329,400</b>	<b>9,494</b>	<b>492,951</b>	<b>560,514</b>	<b>303,413</b>

**Nota 1:** \*Se refiere a la diferencia entre el total docentes registrados en la SEP y los docentes pagados con recursos del FONE. \*\*Docentes adscritos en más de un estado.

**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de: SEP (2023a).

**Cuadro 2: Adscripción de docentes con plaza.**

	Trimestre I	Trimestre II	Trimestre III	Trimestre IV
<b>Plazas registradas</b>				
1	549,787	550,171	548,105	554,621
2	57,579	52,111	56,880	59,412
3	1,343	539	1,130	1,921
4	154	33	47	168
5	24		4	5
6	2			1
<b>Centros de trabajo</b>				
1	559,300	558,580	556,976	562,902
2	48,240	43,646	47,883	51,043
3	1,181	579	1,210	1,966
4	137	38	79	189
5	22	7	15	18
6	7	3	1	6
7		1	2	3
8	1			
9				1
10	1			

**Fuente:** Elaborado por el CIEP, con información de: SEP (2023a).

## Anexos

El FONE se distribuye entre las entidades federativas con base en la siguiente fórmula:

$$\text{FONE}_{\text{Entidad } (i), \text{ año } (t)} = (a) \text{ Plazas registradas}_{i,t} + (b) \Delta \text{FONE}_{t,t-1} + (c) \text{ Creación de nuevas plazas}_{i,t} + (d) \text{ Gasto operativo en 2013}_{i,t} + (d.1) \text{ Diferencia del gasto operativo}_{t,2013}^* + (d.2) \text{ Matrícula potencial nacional}_{t} \quad (1)$$

Donde (a) representa las **plazas registradas**, (b) las **ampliaciones presupuestarias** del año inmediato anterior, (c) la **creación de nuevas plazas** y (d) los **gastos de operación** con su correspondiente actualización. Para la **distribución de recursos** del FONE se consideran los recursos correspondientes al **gasto operativo**, que se distribuyen con base en los **recursos otorgados en 2013** (d.1) y la **matrícula potencial nacional** (d.2).

## Acrónimos

- ANMEB** Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- ASF** Auditoría Superior de la Federación
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

- EB** Educación Básica
- ES** Educación Superior
- FAEB** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- FONE** Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo
- LGE** Ley General de Educación
- mdp** millones de pesos
- SEN** Sistema Educativo Nacional
- SEP** Secretaría de Educación Pública
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- UPN** Universidad Pedagógica Nacional
- UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## Bibliografía

- ASF. (2022). **FONE**. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/MR-FONE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/MR-FONE_a.pdf).
- Gobierno de Michoacán. (2022). **Bedolla y sep revisan proceso de federalización de nómina magisterial**. <https://educacion.michoacan.gob.mx/bedolla-y-sep-revisan-proceso-de-federalizacion-de-nomina-magisterial/>.
- SEP. (2023a). **FONE artículo 73 de la ley general de contabilidad gubernamental**. [https://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo\\_73\\_de\\_la\\_Ley\\_General\\_de\\_Contabilidad\\_Gubernamental\\_](https://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental_).
- SEP. (2023b). **Sistema interactivo de consulta de estadística educativa**. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>.
- SHCP. (2023). **Datos abiertos**. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>.
- UNESCO. (2013). **Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en américa latina y el caribe**. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223249>.



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,  
**que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas** en México,  
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,  
**para lograr una sociedad más informada y participativa**, mejorar las políticas públicas  
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**