

¿HACIA UNA NUEVA FORMA DE NEGOCIACIÓN DEL
PRESUPUESTO FEDERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR?
ACTORES Y RESULTADOS PARA EL EJERCICIO
FISCAL 2013

Javier Mendoza Rojas*

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ISSN: 0185-2760

Vol. XLII (3), No. 167 julio - septiembre de 2013; (4),
No. 168 octubre - diciembre de 2013, pp. 99 - 144

*Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación de la UNAM y asesor de la
ANUIES. Correo e: javier_mendoza@anuies.mx

Ingreso: 15/10/13 • Aprobado: 05/11/13

Resumen

En el artículo se realiza un análisis del proceso de negociación y de los resultados del presupuesto de educación superior comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2013. La revisión del procesamiento del presupuesto correspondiente al primer año de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, a los pocos días del inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, se contrasta con la dinámica de negociación del PEF en las dos legislaturas del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, a partir de un nuevo arreglo político entre el Ejecutivo y los principales partidos políticos. Se presentan las variaciones observadas para 2013 en el presupuesto de las instituciones públicas de educación superior y de los fondos de financiamiento extraordinario.

Palabras clave:

- Educación superior
- Financiamiento
- Presupuesto educativo
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Negociación presupuestal

Abstract

In this article, there is an analysis of the negotiation process and the budget results for the Higher Education area, included in the 2013 Federation Expenses Budget. The review of the budget process belongs to the first year of the LXII Legislature of the Deputies' Chamber, within a few days of the beginning of Enrique Peña Nieto government, in comparison with the dynamics of legislatures negotiation made during Felipe Caderón Hinojosa's presidency, starting with a new political arrangement among the Executive and the principal political parties. We offer the variations observed on the public institutions budget 2013 for Higher Education and funds for extraordinary financing.

Key words:

- Higher Education
- Financing
- Educational Budget
- Federation Outflows
- Budget Negotiation

Actores en la negociación de Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados

El año 1997 marcó un cambio en el proceso de negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pues en la LVIII Legislatura, la Cámara de Diputados dejó de contar con la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hecho que venía sucediendo durante su largo período de hegemonía. A partir del año 2000 también perdió la mayoría en la Cámara de Senadores, con lo que la discusión del paquete económico adquirió características inéditas al tener que establecer nuevos arreglos políticos interpartidistas para su aprobación, ya sin la existencia de mayorías legislativas.

Durante los doce años de gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN) las cuatro legislaturas mantuvieron un precario equilibrio que empantanó la realización de reformas legislativas, entre ellas las denominadas reformas estructurales (fiscal, energética y laboral); si bien con cambios en el peso relativo de los principales grupos parlamentarios (PRI, PAN y PRD), en cada una de ellas, ninguno estuvo en condiciones de decidir por sí mismo el presupuesto; cada año se tuvieron que realizar complejas negociaciones entre las bancadas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Una característica de estas negociaciones fue que ningún partido tuvo la fuerza política para establecer por sí mismo las pautas en las negociaciones al interior del Congreso.

En este período, con un Congreso dividido, sin mayorías y sin voluntad política para construir acuerdos, también se observó una nueva forma de participación de otros actores políticos, económicos y sociales en el proceso de negociación del PEF. Múltiples grupos intervinieron como interlocutores del Congreso para plantear sus demandas y buscar incidir en el presupuesto destinado a su ámbito de interés. Año con año muy diversos actores desfilaron por el Palacio Legislativo de San Lázaro: gobernadores, presidentes municipales, organizaciones campesinas, sindicatos, agrupaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, universidades públicas y un largo etcétera, en lo que se conoce como “pasarela” para obtener mayores recursos presupuestales.

La participación de estos actores sociales se puede agrupar en dos modalidades: por un lado, se cuenta con una participación regulada de organizaciones y actores que formularon solicitudes formales de recursos a las instancias legislativas relacionadas con la discusión y aprobación del PEF en la Cámara de Diputados; este es el caso de las reuniones con las comisiones ordinarias y, particularmente, con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, instancia encargada de dictaminar el proyecto de PEF para su presentación y aprobación por el pleno. Por el otro lado, se registró una amplia movilización de organizaciones sociales en las inmediaciones de San Lázaro, principalmente en las últimas fases de la negociación del PEF, con la intención de presionar a los diputados en la asignación presupuestal para su sector.

El primer tipo de participación es pautado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, comisión que por reglamento establece acuerdos que regulan la forma de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del proyecto de PEF, así como la celebración de reuniones con los organismos autónomos, el poder judicial, las entidades federativas, los municipios y organizaciones sociales.¹ En estas reuniones los actores interesados en determinado sector o circunscripción territorial plantean a los legisladores sus necesidades y demandas; los legisladores integrantes de las comisiones ordinarias y de la Comisión de Presupuesto se posicionan ante las demandas escuchadas y, la mayoría de las veces, logran acuerdos para atenderlas “en la medida en que los recursos alcancen”.

Por su parte, al interior de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (CEPYSE)—de acuerdo con el procedimiento establecido para la discusión y aprobación del presupuesto— se define la mecánica y la agenda de reuniones para el análisis del proyecto de presupuesto para la educación, así como para recibir las solicitudes presupuestales que presentan los actores involucrados, entre los cuales se encuentran gobernadores, presidentes municipales, secretarios de educación de los estados, sindicatos, asociaciones educativas, directivos de instituciones educativas y rectores de universidades.

En las diferentes legislaturas se han observado diversas dinámicas de negociación entre los diputados integrantes de la CEPYSE, dada su pertenencia a un grupo parlamentario con prioridades sectoriales y presupuestales específicas, así como por su origen territorial, mismo que ha sido determinante en el proceso de negociación presupuestal, bajo la lógica de gestionar recursos para proyectos educativos etiquetados para su estado.

Durante los días en que se pasa a la recta final de la negociación presupuestal luego del conocimiento del monto global que tendrá el gasto neto total, una vez que ambas cámaras han aprobado la Ley de Ingresos de la Federación (LIF),² los diputados van tras el reparto de los recursos adicionales resultantes de los ajustes realizados a las estimaciones del precio del barril de petróleo, del déficit presupuestal y de la recaudación fiscal, que en las dos últimas legislaturas siempre han ido a la alza.

De este modo, el PEF aprobado ha sido siempre mayor al proyecto enviado por el Ejecutivo. Desde la transición política de 1997 en la Cámara de Diputados, pero de manera más marcada desde el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox a la presidencia de la República, se fue estableciendo una dinámica política consistente en que el gobierno federal, a través de la SHCP, presentaba

¹ Los acuerdos de la CPYCP de la LXII Legislatura para la discusión del Presupuesto correspondiente a 2014 se encuentran en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/017_presupuesto_y_cuenta_publica.

² El artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece los tiempos para la aprobación del Paquete Económico: el Ejecutivo Federal remite al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, la Iniciativa de Ley de Ingresos, y a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos; la Ley de Ingresos es aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre; el Presupuesto de Egresos es aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre. En el año en que termina el gobierno federal, el calendario se modifica y todo el proceso se da en el mes de diciembre.

varios programas presupuestarios con montos menores a los aprobados en el ejercicio fiscal precedente, en el entendido de que en el Congreso se harían los ajustes necesarios a la iniciativa de Ley de Ingresos para contar con una “bolsa” adicional de recursos para ser repartida entre los diversos ramos presupuestales, de acuerdo con los acuerdos entre las fuerzas políticas. Algunos han equiparado esta dinámica a un juego entre el Ejecutivo y el Legislativo en el cual todos se sienten ganadores: los funcionarios del Ejecutivo al incidir en la formulación del proyecto presupuestal, y los diputados al corregir y enmendar lo hecho por éstos e influir en el reparto de las ampliaciones.

De 2001 a 2012 la bolsa adicional de recursos a asignar por los diputados fue variable, generalmente en aumento, pero en los doce años participaron en el juego del reparto, incluso con reglas cada vez más precisas en el marco de las disposiciones aplicables. Ello posibilitó que en un Congreso más plural se reforzara la función de gestoría que realizan los diputados, con la cual la búsqueda de recursos públicos para el desarrollo de diversos programas en su jurisdicción territorial ha ocupado un lugar central en su agenda como representantes populares.

Negociaciones del PEF en las legislaturas de la Cámara de Diputados

Veamos cuales fueron las magnitudes de los montos de las ampliaciones presupuestales aprobadas cada año en las dos legislaturas correspondientes a la administración de Felipe Calderón: la LX Legislatura (septiembre de 2006 a agosto de 2009) y la LXI Legislatura (septiembre de 2009 a agosto de 2012). El comportamiento de las negociaciones de este período servirá para contrastarlo con el que se tuvo en el primer año de la LXII Legislatura en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Para efectos comparativos se revisa diversa información cuyos datos se presentan de los cuadros 1 a 7: los dos primeros presentan la composición tanto del pleno como de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para cada legislatura; en el cuadro 3 se revisan las variaciones en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y en el PEF aprobado de 2007 a 2013; los cuadros 4 y 5 identifican los ramos administrativos (secretarías de estado) que resultaron más beneficiados con las ampliaciones presupuestales determinadas por la Cámara de Diputados; el cuadro 6 detalla las ampliaciones en educación por nivel educativo, y en el cuadro 7 se presenta la evolución del proyecto de presupuesto y del presupuesto aprobado de educación superior. Para cada una de las legislaturas se remite a los cuadros correspondientes.

Cuadro 1. Integración de la Cámara de Diputados

Grupo Parlamentario	LX Legislatura		LXI Legislatura		LXII Legislatura	
	Número de diputados	Porcentaje	Número de diputados	Porcentaje	Número de diputados	Porcentaje
PRI	106	21%	242	48%	213	43%
PAN	206	41%	142	28%	114	23%
PRD	125	25%	63	13%	100	20%
PVEM	17	3%	22	4%	28	6%
PT	11	2%	14	3%	15	3%
PANAL	9	2%	8	2%	10	2%
CONV/MC	18	4%	6	1%	20	4%
PSD	5	1%	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Sin partido	3	1%	3	1%		
Total	500	100%	500	100%	500	100%

N.A.: No aplica

Fuente: Elaboración propia con información tomada de http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

Cuadro 2. Integración de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados

Grupo Parlamentario	LX Legislatura		LXI Legislatura		LXII Legislatura	
	Número de diputados	Porcentaje	Número de diputados	Porcentaje	Número de diputados	Porcentaje
PRI	6	20%	14	47%	12	40%
PAN	12	40%	8	27%	7	23%
PRD	8	27%	4	13%	6	20%
PVEM	1	3%	1	3%	2	7%
PT	1	3%	1	3%	1	3%
PANAL	1	3%	2	7%	1	3%
CONV/NC	1	3%	0	0%	1	3%
Total	30	100%	30	100%	30	100%

Fuente: Elaboración propia con información tomada de http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

LX Legislatura

La LX Legislatura se integró por ocho grupos parlamentarios y, como sucedió en las tres legislaturas anteriores, no contó con mayoría de ningún partido. El PAN constituyó la primera minoría con 206 diputados (41 por ciento); muy por detrás estuvieron el PRD con 125 diputados (25 por ciento) y el PRI con 106 (21 por ciento). Los cinco partidos restantes (Partido Verde Ecologista de México –PVEM-, Partido del Trabajo –PT-, Nueva Alianza –NA-, Convergencia y Partido Social Demócrata –PSD-) concentraron el 13 por ciento (ver Cuadro 1). Pese a que el grupo parlamentario del PAN representó la primera fuerza política en la Cámara de Diputados, al no tener mayoría absoluta se vio forzado a establecer alianzas con el PRD y con el PRI, o incluso con las bancadas de los partidos denominados emergentes para la aprobación del PEF.

La anterior distribución se vio reflejada en la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos ya que de los 30 integrantes, 12 pertenecían al PAN, ocho al PRD y seis al PRI (ver Cuadro 2). La presidencia estuvo en manos del diputado perredista Izcóatl Tonatiúh Bravo Padilla, quien previamente ocupó la Vicerrectoría General de la Universidad de Guadalajara y posteriormente fue nombrado Rector General.

Esta legislatura aprobó los decretos de PEF correspondientes a los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009. De acuerdo con las estimaciones presentadas por la SHCP en los *Criterios Generales de Política Económica*, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) consideraba incrementos reales para cada año, tanto en el gasto neto total como en el gasto programable.³ Para 2007 el crecimiento porcentual real en el gasto neto total previsto en el PPEF, comparado con el gasto aprobado en el ejercicio anterior, fue el más elevado (9.4 por ciento), siendo incluso mayor en el gasto programable (12.1 por ciento). Para 2008 y 2009 el crecimiento propuesto fue menor, pero en ambos casos positivo: 3.3 y 5.7 por ciento en el gasto neto total y 3.4 y 6.4 por ciento en el gasto programable.

En el período, como resultado de las negociaciones entre los grupos parlamentarios representados en el Congreso y con los funcionarios de la SHCP, se hicieron ajustes a las Iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación que aportaron recursos por cerca de 380 mil millones de pesos: 26 mil millones para 2007; 153 mil millones para 2008 y 199 mil millones para 2009 (ver Cuadro

³ El gasto neto total comprende la totalidad de las erogaciones aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, y se divide en gasto programable y gasto no programable; el gasto programable comprende las erogaciones que la Federación realiza en los programas para proveer bienes y servicios públicos a la Población, entre los cuales se encuentra los de educación. El gasto no programable corresponde al cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de PEF, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población (deuda pública, erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, y participaciones a entidades federativas y municipios).

Cuadro 3. Evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007-2013
(Millones de pesos)

Año	Proyecto PEF	PEF aprobado	Ampliación aprobada de la Cámara de Diputados	Variación % Interanual real ^{1/}		Diferencia
				Proyecto de presupuesto ^{2/}	Presupuesto aprobado	
Gasto neto total						
2007	2,234,413	2,260,413	26,038	9.4%	10.7%	1.3%
2008	2,416,918	2,569,450	152,532	3.3%	9.8%	6.5%
2009	2,846,697	3,045,479	198,782	5.7%	13.1%	7.4%
2010	3,172,360	3,176,332	3,972	-0.6%	-0.5%	0.1%
2011	3,378,345	3,438,896	60,550	2.3%	4.1%	1.8%
2012	3,647,907	3,706,922	59,015	2.5%	4.1%	1.7%
2013	3,931,290	3,956,362	25,072	2.5%	3.1%	0.7%
Gasto programable						
2007	1,631,835	1,661,021	29,186	12.1%	14.1%	2.0%
2008	1,777,180	1,899,925	122,745	3.4%	10.5%	7.1%
2009	2,117,591	2,320,352	202,761	6.4%	16.5%	10.2%
2010	2,397,871	2,425,553	27,682	-1.4%	-0.3%	1.1%
2011	2,551,312	2,622,528	71,216	1.1%	4.0%	2.8%
2012	2,800,216	2,869,583	69,367	3.2%	5.7%	2.6%
2013	3,024,084	3,060,775	36,691	1.8%	3.1%	1.2%

^{1/} Se aplica el porcentaje de variación del Deflactor del PIB estimada cada año en los Criterios Generales de Política Económica de los PPEF anuales: 2007: 3.5%; 2008: 3.5%; 2009: 4.8%; 2010: 4.8%; 2011: 4.0%; 2012: 3.5%; 2013: 3.5%.

^{2/} Variación del Proyecto del PEF del año "n" menos el Presupuesto aprobado del año "n-1" a precios del año "n".

Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2007 a 2013.

3). Estos incrementos resultaron de las adecuaciones al marco macroeconómico anual, principalmente de la estimación sobre el precio del petróleo y la recaudación de impuestos, además de que para 2008, con la Reforma Hacendaria aprobada el año anterior, se estimaron recursos adicionales por 127 mil millones de pesos y, para 2009, en el marco de la crisis económica mundial, el gobierno incrementó el gasto de inversión a través del “Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo” como una medida ante la recesión mundial para reactivar la economía nacional.⁴ De ahí que, para esos dos ejercicios fiscales, las modificaciones realizadas por el Congreso hayan sido pactadas con la SHCP.

Así, en los tres años se aprobaron reasignaciones en el gasto programable de los ramos administrativos y de los ramos generales.⁵ En el período los ramos administrativos más favorecidos en la Cámara de Diputados fueron: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En promedio, las reasignaciones en estos cinco ramos representaron 82 por ciento del total de reasignaciones de los ramos administrativos (ver Cuadro 4).

Si se aplica la variación del deflactor del PIB estimada por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica de cada año –índice que fue tomado como referente por los diputados para estimar las variaciones porcentuales reales que se tendrían con las ampliaciones y reasignaciones aprobadas–, durante la LX Legislatura la ampliación neta en estas cinco secretarías de Estado significó variaciones porcentuales positivas: tres de ellas observaron una tasa media de crecimiento anual por arriba del promedio de los ramos administrativos en su conjunto, (SEDESOL: 31.7 por ciento, SCT: 24.2% y SEMARNAT 23.4 por ciento); las otras dos secretarías beneficiadas con ampliaciones de los diputados también crecieron, si bien a un ritmo

⁴ Cabe señalar que para el PEF de 2009, de los 199 mil millones de pesos de ampliaciones y reasignaciones, solamente la mitad (98 mil millones de pesos) se destinó al gasto programable sin considerar la inversión de PEMEX, ello de acuerdo con la reforma al esquema de inversión de la paraestatal aprobada en el marco de la discusión del paquete económico.

⁵ Las reasignaciones presupuestales constituyen la diferencia neta entre el PPEF y el PEF aprobado. Ellas son el resultado de las ampliaciones y de las reducciones determinadas por la Cámara de Diputados para cada uno de los ramos presupuestarios.

⁶ En los PPEF de cada año el Ejecutivo estableció incrementos importantes a otros ramos administrativos para atender problemas como la seguridad pública y otros considerados estratégicos, por lo cual secretarías como las de Gobernación, Seguridad Pública, Defensa Nacional y Turismo tuvieron un crecimiento presupuestal muy por encima del promedio.

**Cuadro 4. Reasignaciones presupuestales en los ramos administrativos aprobados por la Cámara de Diputados
(Millones de pesos)**

Ramo administrativo	2007	2008	2009	Total LX Legislatura	2010	2011	2012	Total LXI Legislatura	2013
SCT	11,604.5	25,633.4	23,574.9	60,812.8	18,675.8	19,328.4	15,103.6	53,107.8	12,916.7
SEP	9,557.3	14,109.9	15,460.7	39,127.9	14,770.6	11,858.6	8,453.3	35,082.6	9,357.3
SAGARPA	10,521.2	6,077.4	9,491.2	26,089.8	12,583.4	14,292.3	9,766.3	36,641.9	0.0
SEDESOL	7,482.4	12,505.8	2,047.0	22,035.2	-4,066.4	778.1	-2,197.2	-5,485.5	0.0
SEMIARANT	6,644.2	9,262.3	5,148.4	21,054.9	5,750.3	8,494.2	9,484.6	23,729.0	35.0
Subtotal 5 ramos	45,809.6	67,588.8	55,722.2	169,120.6	47,713.6	54,751.6	40,610.6	143,075.8	22,309.0
Total reasignación en todos los ramos administrativos	51,468.2	80,927.0	74,390.6	206,785.8	19,813.3	69,935.4	48,732.3	138,481.0	23,031.0
%5 ramos respecto a total de ramos administrativos	89%	84%	75%	82%	241%	78%	83%	103%	97%
Total ampliación gasto neto total (ampliaciones menos reducciones)	26,037.8	152,532.6	198,781.6	377,352.0	3,972.1	60,550.0	59,015.1	123,537.2	25,072.1

Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2007 a 2013.

Cuadro 5. Variaciones en el presupuesto de los ramos administrativos con mayores ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados (Millones de pesos)

Ramo administrativo	2007	2008	2009	TMCA ^{1/} 2007-2009	2010	2011	2012	TMCA ^{1/} 2010-2012	2013	TMCA ^{1/} 2012-2013
Pesos corrientes										
SCT	39,168.2	58,279.3	72,484.9	29.1%	80,262.8	86,420.6	85,544.0	5.7%	86,243.9	0.8%
SEP	151,963.4	173,497.8	200,930.6	13.5%	211,186.2	230,684.6	251,764.6	7.8%	260,277.2	3.4%
SAGARPA	58,384.7	64,447.3	70,705.4	11.5%	73,368.5	73,821.3	71,378.3	0.3%	75,402.5	5.6%
SEDESOL	35,108.5	50,088.7	68,146.6	36.9%	80,176.9	80,267.4	84,859.9	7.6%	95,251.8	12.2%
SEMARANT	29,006.3	39,064.6	45,059.8	28.3%	46,236.2	51,222.0	54,717.7	6.7%	56,471.2	3.2%
Pesos de 2006 ^{2/}										
SCT	37,843.7	54,404.4	65,566.2	24.2%	68,219.9	70,628.6	67,548.0	1.5%	65,797.8	-2.6%
SEP	146,824.5	161,962.1	178,979.8	9.2%	179,499.1	188,530.6	198,800.6	3.6%	198,572.4	-0.1%
SAGARPA	56,410.3	60,162.2	62,981.2	7.3%	62,360.0	60,331.7	56,362.4	-3.6%	57,526.6	2.1%
SEDESOL	33,921.3	46,758.3	60,701.9	31.7%	68,146.9	65,599.8	67,007.8	3.3%	72,670.2	8.5%
SEMARANT	28,025.4	36,467.2	40,137.2	23.4%	39,298.8	41,862.0	43,206.6	2.5%	43,083.4	-0.3%

^{1/} Tasa media de crecimiento anual.

^{2/} Pesos estimados aplicando la variación del Índice de Precios Implícitos del pib estimada en los Criterios Generales de Política Económica presentados en los paquetes económicos de 2007 a 2013. Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2007 a 2013.

menor (SEP: 9.2 por ciento y SAGARPA: 7.3 por ciento).⁶ (ver Cuadro 5). En estos años, la Cámara de Diputados determinó ampliaciones importantes para sectores que reciben fuertes presiones de grupos de interés externos e internos al Congreso, y que son los más sensibles para amplios segmentos de la población: campo, educación, infraestructura carretera e hidráulica, y política social.

Cabe señalar que de las ampliaciones que recibió la SEP una parte se destinaron a la función educación, y otras a cultura y deporte, en cuyas determinaciones tiene incidencia las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados. En los tres años, las ampliaciones a educación constituyeron más del 80 por ciento de los recursos adicionales otorgados a la SEP, mientras que a cultura se destinó 13 por ciento de las ampliaciones y a deporte 3 por ciento, porcentajes que en la siguiente legislatura se modificarían por el mayor apoyo otorgado a la cultura y el deporte.

Para educación se aprobaron ampliaciones por 10 mil 832 millones de pesos en 2007, 14 mil 134 millones en 2008 y 14 mil 800 millones en 2009. Estas ampliaciones se distribuyeron entre los diferentes tipos y niveles educativos, siendo la educación superior la más favorecida, al recibir, en promedio, durante los tres años, 55 por ciento de las ampliaciones acordadas (8 mil 206 millones de pesos en 2007, 6 mil 481 millones en 2008 y 7 mil 087 millones en 2009), mientras que el nivel básico recibió poco más de la cuarta parte y el nivel medio superior el 18 por ciento (ver Cuadro 6).

A fin de explicar la dinámica de aprobación del presupuesto en educación, y valorar si las ampliaciones efectivamente representaron un avance en la dotación de recursos a las instituciones de educación superior o más bien fueron una medida para subsanar las deficiencias del proyecto del Ejecutivo, es necesario contrastar las variaciones reales que, de acuerdo con las estimaciones en el deflactor del PIB contenidas en los *Criterios Generales de Política Económica*, presentaba el proyecto. En otras palabras, saber si éste era creciente o decreciente.

Para ello, consideraremos dos subfunciones: Educación Superior (03) y Posgrado (04) de la función Educación. Al revisar las cifras, observamos que en dos años el proyecto de PEF era decreciente en términos reales: -3.7 por ciento para 2007 y -0.8 por ciento para 2009; solamente para 2008 la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP logró negociar un proyecto presupuestal creciente (5.6%), y fue el único año en el cual el proyecto presupuestal consideró los recursos asignados el año anterior a los diversos fondos de financiamiento extraordinario para las instituciones de educación superior (ver Cuadro 7).

**Cuadro 6. Ampliaciones a Educación aprobadas en el Ramo 11 (SEP) por la Cámara de Diputados
(Millones de pesos)**

Ramo administrativo	2007	2008	2009	Total 60 Legislatura	2010	2011	2012	Total 61 Legislatura	2013
Absoluto									
Educación ^{1/}	10,832.3	14,134.3	14,800.0	39,766.6	14,136.0	8,576.0	8,179.0	30,891.0	2,254.4
Básica ^{2/}	1,832.3	4,094.0	4,819.0	10,745.3	3,984.9	3,256.0	3,102.7	10,343.6	2,200.0
Media Superior	794.0	4,559.3	2,894.0	7,247.3	750.0	1,535.3	647.6	2,932.9	54.4
Superior	8,206.0	6,481.0	7,087.0	21,774.0	9,401.1	3,784.8	4,428.7	17,614.5	0.0
Porcentual									
Educación	100.0%	100.0%	100.0%	100%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100%
Básica	16.9%	29%	32.0%	27.0%	28.2%	38%	37.9%	33.5%	97.6%
Media Superior	7.3%	25.2%	19.6%	18.2%	5.3%	17.9%	7.9%	9.5%	2.4%
Superior	75.8%	45.9%	47.9%	54.8%	66.5%	44.1%	54.1%	57.0%	0.0%

^{1/} En 2007 la Cámara de Diputados aprobó ampliaciones a Educación al Ramo 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, para incremento salarial adicional y otras medidas, cuyos recursos van a la educación básica.

^{2/} En 2008 y 2009 se incorporan las ampliaciones para rezago educativo; en 2010 se incorporan las ampliaciones para rezago educativo; en 2012 se incorporan las ampliaciones para equidad de género.

Fuente: Elaboración propia con información de los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2007 a 2013.

**Cuadro 7. Evolución del Presupuesto de Educación Superior ^{1/}, 2007-2013
(Millones de pesos)**

Año	PEF ^{b/}	PEF ^{a/}	Variación % Interanual real ^{2/}	
			PEF ^{b/} n/ PEF ^{a/} n-1	PEF ^{a/} n/ PEF ^{a/} n-1
2007	49,825.6	58,440.1	-3.7%	13.0%
2008	63,900.9	68,955.9	5.6%	14.0%
2009	71,696.2	78,373.6	-0.8%	8.5%
2010	77,043.5	84,669.7	-6.2%	3.1%
2011	87,455.1	91,496.9	-0.7%	3.9%
2012	92,761.5	96,612.2	-2.0%	2.0%
2013	103,324.6	103,324.6	3.3%	3.3%

^{b/} Proyecto

^{a/} Aprobado

^{1/} Comprende las subfunciones Educación Superior y Posgrado de la Función Educación del Presupuesto.

^{2/} Se aplica la variación en el deflactor del PIB estimada por la shcp en los Criterios Generales de Política Económica del Paquete Económico presentado para los años 2007 a 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2007 a 2013.

En el período de la XLI Legislatura, la lógica de la SHCP para la integración de los proyectos anuales de PEF en educación superior fue considerar las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados en el año anterior como recursos que no debían ser incluidos en el proyecto del siguiente ejercicio fiscal al representar “presiones de gasto” en el PEF. Esta lógica se reflejó en los dos años en que se tuvieron variaciones negativas en el proyecto: en 2007, no se consideraban recursos para cuatro fondos de financiamiento constituidos por la Cámara de Diputados: uno de ellos, el Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales, constituido en 2004, dirigido a la realización de reformas en los regímenes de pensiones de las universidades públicas estatales; los tres restantes, fueron el Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales, el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario para las Universidades Públicas Estatales y el Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos.

Como resultado de las negociaciones en la Cámara de Diputados, además de subsanar la omisión del Ejecutivo y aprobar los recursos para los programas presupuestarios que se omitían; se constituyeron tres nuevas bolsas presupuestales: Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario; Fondo para Incremento de la Matrícula en

Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, y Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno, contando con mil millones de pesos cada uno de ellos. Con el total de ampliaciones acordadas, la variación porcentual real estimada en el presupuesto de educación superior sería del 13 por ciento, representando el mayor crecimiento presupuestal hasta entonces logrado y tan solo igualado al siguiente año.

En 2008 el Ejecutivo reconoció, por primera vez, los diversos fondos de financiamiento extraordinario para las universidades respetando sus montos; no obstante ello, la Cámara de Diputados aprobó la creación de nuevos programas presupuestarios: Ampliación de la oferta educativa de nivel superior; Ampliación de la oferta educativa de los Institutos Tecnológicos y Programa de Carrera Docente para complementar los recursos de dicho programa ya en operación en las universidades públicas estatales, además de que se aprobaron ampliaciones para resarcir el subsidio ordinario de estas instituciones. Con el total de ampliaciones aprobadas en educación superior, se alcanzaría un crecimiento porcentual similar al del año previo; es decir, en este año, pese a que el proyecto del Ejecutivo era creciente, los diputados aprobaron mayores recursos y no se limitaron a resarcir las disminuciones presentadas.

Para 2009, si bien en el proyecto presupuestal estaban considerados la mayoría de los fondos de financiamiento extraordinario, en varios de ellos se reducían significativamente sus recursos, lo cual se leía como una señal para que los diputados los reforzaran con la asignación de ampliaciones. Los fondos para la Consolidación e Incremento de Matrícula de UPES y UPEAS disminuían de mil millones a 100 millones de pesos cada uno, y el Fondo para Reconocimiento de Plantilla disminuía de 600 millones a 100 millones de pesos, en tanto otros dos programas presupuestarios no estaban considerados (Programa de Carrera Docente y Ampliación de la Oferta Educativa del Nivel Superior). Solamente tres fondos incorporaron los mismos recursos del año previo: Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno, Apoyo para Reformas Estructurales de las UPES y Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario). Al parecer, la SEP había negociado con la SHCP que la mayoría de los fondos extraordinarios fueran considerados en el proyecto presupuestal, no obstante la fuerte caída de recursos. Como era de esperar, en la Cámara de Diputados todos los fondos se reforzaron, si bien para ese año el crecimiento real estimado del presupuesto en educación superior fue menor que en los dos anteriores, con sólo 8.5 por ciento.

LXI Legislatura

La LXI Legislatura se integró por siete grupos parlamentarios, ya que el Partido Social Demócrata perdió su registro. En las elecciones intermedias de 2009, para diputados federales, los tres principales partidos políticos presentaron un significativo reacomodo: el PAN redujo el número

de diputados de 206 a 142, y de ser la primera fuerza política con 41 por ciento en la LX Legislatura, disminuyó su participación al 28%; el PRI avanzó de manera importante para situarse como la primera fuerza con 48 por ciento; a diferencia del 21% de participación obtenido en 2006, cuando estuvo cerca de lograr la mayoría absoluta. Por su parte, el PRD bajó del 25 al 13 por ciento, tan solo con 63 diputados, la mitad de los que tenía. Los partidos minoritarios obtuvieron el 11% de los diputados (ver Cuadro 1).

En la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, el grupo parlamentario del PRI posicionó a 14 diputados, el PAN ocho y el PRD cuatro, correlación de fuerzas distinta a la anterior legislatura (ver Cuadro 2). En las negociaciones políticas realizadas en la Junta de Coordinación Política para la distribución de las presidencias de las comisiones, se acordó que quien presidiría esta comisión sería un diputado del PRI, José Trinidad Padilla López, quien había sido rector general de la Universidad de Guadalajara. Por segunda ocasión, si bien con afiliación partidista distinta, dos funcionarios universitarios de la misma institución presidían la comisión encargada de los asuntos educativos en la Cámara de Diputados.

La LXI Legislatura aprobó los decretos de PEF correspondientes a los ejercicios fiscales de la segunda mitad de la administración de Felipe Calderón: 2010, 2011 y 2012. Los Proyectos de PEF presentados cada año por la SHCP observaron variaciones porcentuales reales significativamente menores a los de la legislatura anterior. Para el primer año la propuesta del Ejecutivo implicaba una disminución real (-0.6% en el gasto neto total y -1.4% en el gasto programable), y para los siguientes dos años, si bien no se repitió esta situación, el crecimiento fue moderado: el gasto programable crecía 1.1% en 2011 y 3.2% en 2012 (ver Cuadro 3).

Si bien los diputados hicieron ajustes a las Iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación en los tres años, los montos aprobados fueron menores a los aprobados en la LX Legislatura. El año más castigado fue 2010, pues pese a que el PPEF presentaba una variación negativa respecto a la cifra aprobada en 2009, la ampliación fue sólo cercana a cuatro mil millones de pesos, cifra que no alcanzó a evitar una ligera disminución real en el gasto neto total por -0.5 por ciento y en el gasto programable de -0.3%. A partir de este año, se reflejaron las nuevas condiciones económicas y políticas del país en el proceso de aprobación del presupuesto, con el PRI como primera minoría, las secuelas de la crisis económica de 2009, y sin medidas anticíclicas reflejadas en la política de gasto público del gobierno federal. Para 2011 y 2012 los diputados ampliaron el gasto por un monto cercano a los 60 mil millones de pesos en cada ejercicio fiscal, razón por la que el gasto neto total creció en 4.1 por ciento cada año y el gasto programable lo hizo en 4.0 y 5.7 por ciento.

De esta manera, las variaciones del gasto programable en la segunda mitad del gobierno de Felipe Calderón resultaron ser inferiores a las del primer tramo, pues mientras en éste el promedio anual fue de 13.7 por ciento, los últimos tres años cayeron al 3.1 por ciento.

Asimismo, en los tres años anteriores, las reasignaciones aprobadas por la LXI Legislatura favorecieron un trato preferente a cuatro secretarías de estado:

SCT, SEP, SAGARPA y SEMARNAT. Destaca la decisión de los diputados de recortar los recursos propuestos por el Ejecutivo para SEDESOL, en el marco de fuertes discusiones sobre el uso electoral de los programas sociales y con las elecciones de 2012 en puerta (ver Cuadro 4).

Pese a que las ampliaciones se destinaron mayoritariamente al campo, a educación y a infraestructura carretera, la variación anual en el trienio resultó ser menor a la hasta entonces observada: SCT, que había recibido fuertes recursos de 2007 a 2009, con una TMCA del 24.2 por ciento, la redujo a 1.5 por ciento, SEDESOL pasó de 31.7 a 3.3 por ciento, SEMARNAT de 23.4 a 2.5 por ciento y SEP de 9.2 a 3.6 por ciento. La dependencia que se vio más afectada fue SAGARPA, pues de haber crecido cada año en 7.3 por ciento, pasó a una variación negativa del 3.6% (ver Cuadro 5).

Esta disminución se vio reflejada en las ampliaciones a educación. Para 2010 se aprobaron recursos por un monto cercano a los de años anteriores: 14 mil 136 millones de pesos, de los cuales 9 mil 401 millones de pesos fueron para educación superior, que representó la cantidad más elevada en el período de las dos legislaturas; sin embargo, para 2011 y 2012 las ampliaciones a educación redujeron su monto (8 mil 576 millones y 8 mil 179 millones de pesos), lo cual se observó en el trato que se dio a la educación superior, con ampliaciones por 3 mil 785 millones y 4 mil 429 millones de pesos en cada uno de esos años (ver Cuadro 6).

En síntesis, si se toma como criterio el monto de las ampliaciones aprobadas, se puede sostener que en la LXI Legislatura se redujo el margen de maniobra de la Cámara de Diputados para modificar al proyecto de PEF presentado por el Ejecutivo.

Las menores ampliaciones determinadas por los diputados no se debieron a que los proyectos presupuestales para educación superior hubiesen considerado la suficiencia financiera de los diversos programas; por el contrario, los proyectos para las subfunciones de educación superior y posgrado tenían variaciones negativas correspondientes a -6.2% para 2010; -0.7% para 2011 y -2.0% para 2012 (ver Cuadro 7). En el primero de esos años no se incluyeron varios fondos de financiamiento extraordinario; solamente se propusieron recursos para el Programa de Ampliación de la Oferta Educativa del Nivel Superior, para el Modelo de Asignación y para el Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales. Para el primero de ellos casi se triplicaba el monto asignado en 2009, lo que se explica gracias a los proyectos de creación de nuevas instituciones que impulsaba la SEP, mientras que para los dos últimos se proponían recursos por menos de la mitad de lo asignado el año anterior.

Las ampliaciones aprobadas por los diputados subsanaron estas disminuciones y omisiones, además de considerar recursos, al igual que en 2008, para resarcir el subsidio ordinario de las universidades públicas estatales. Sin embargo, aunque el monto de ampliaciones para 2010 fueran las más elevadas de las dos legislaturas, lo castigado del proyecto hizo que el crecimiento real en educación superior fuera solamente del 3.1 por ciento, muy inferior al de los tres años previos, iniciándose un viraje en la dinámica presupuestal hasta entonces observada.

Para 2011 la caída del proyecto de presupuesto para educación superior no fue tan acentuada como la del año 2010: -0.7 por ciento. Lo novedoso resultó ser la compactación de distintos fondos de financiamiento extraordinario como resultado de una nueva estructura programática: los fondos para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de ANUIES (FIUPEA) se fusionaron en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI); los fondos para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las UPES y UPEAS y para la Ampliación de la Oferta Educativa del Nivel Superior se reunieron en el Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior; el Fondo para la Consolidación de las UPES y UPEAS y el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario se agruparon en el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior, mientras que los fondos de Apoyo para Reformas Estructurales y para Reconocimiento de Plantilla de las UPES se concentraron en el Fondo para la Atención de Problemas Estructurales de las UPES. Sin embargo, la agrupación de los programas presupuestarios en la nueva estructura presentada en el proyecto de PEF incluyó un recorte del 40 por ciento en los tres últimos fondos mencionados.

En 2011, por primera ocasión, desde 2007, no se incrementaron los recursos para estos fondos de financiamiento, lo que motivó la cancelación de proyectos de las universidades públicas estatales. En esta ocasión no operó el juego seguido en años anteriores, en el cual el proyecto castigado del Ejecutivo era corregido por los diputados. No obstante, en este año nuevamente se aprobaron ampliaciones al subsidio ordinario de las universidades públicas estatales, por un monto que representó 60 por ciento de las ampliaciones para educación superior, –que fueron las más bajas de las dos legislaturas–. Con ellas, la variación en el presupuesto de educación superior fue del 3.9 por ciento.

El proyecto para 2012 también resultaba decreciente: -2.0%. No obstante la disminución de recursos aprobados para los fondos de financiamiento compactados el año anterior, se proponían mayores disminuciones, que en cuatro de los fondos fue de la tercera parte de los recursos aprobados. En esta ocasión los diputados acordaron ampliaciones para algunos de los fondos recortados, y aprobaron ampliaciones para el subsidio ordinario de las universidades públicas estatales. Con un proyecto en números rojos, la variación interanual del presupuesto de educación superior resultó ser la más baja de las dos legislaturas, sólo 2.0 por ciento

LXII Legislatura

La LXII Legislatura de la Cámara de Diputados se integró en agosto de 2012 con diputados pertenecientes a siete grupos parlamentarios. No obstante el triunfo del candidato del PRI a la presidencia de la República en las elecciones de julio de ese año, se perdieron 29 curules respecto a la LX legislatura, disminuyendo su participación del 48% al 43%. Aún con esta cifra se duplicó el número de diputados respecto de la LX legislatura y el PRI

se constituyó como la primera minoría. El PAN colocó a 114 diputados, 28 menos que en la LXI Legislatura y 92 menos que en la LX en una clara tendencia decreciente. Su presencia numérica como segunda minoría fue ligeramente superior a la del PRD, grupo parlamentario que alcanzó la centena de legisladores, 37 curules más, así obtuvo 20 por ciento de participación, cantidad significativamente menor que en 2006 cuando logró el 25 por ciento. De los partidos emergentes, el Verde Ecologista y Movimiento Ciudadano (antes Convergencia) aumentaron considerablemente su presencia, mientras que Nueva Alianza y el Partido del Trabajo mantuvieron su participación, pero se mantuvo la tendencia de las últimas cinco legislaturas y ningún partido político obtuvo mayoría absoluta en esta Cámara.

Con esta correlación de fuerzas, en la Junta de Coordinación Política se negociaron las presidencias de las comisiones, de las cuales 23 tocaron al PRI, 13 al PAN y 11 al PRD, repartiéndose las restantes entre los demás partidos de acuerdo con el número de legisladores que los integraban.

Cabe señalar que al inicio de la Legislatura se aprobó la creación de doce nuevas comisiones ordinarias, pasando de 44 a 56. Con este nuevo escenario, de acuerdo a los estudios realizados por Integralia (2012). El Congreso Mexicano se situó en el grupo de países que cuentan con mayor número de comisiones legislativas a nivel mundial. Según expertos, el aumento en el número de comisiones permitió que tanto el PRI como el PAN no vieran afectados sus intereses en el reparto de las presidencias de comisiones ante la disminución en el número de curules obtenidas. Con un mayor número de órganos legislativos, se facilitaría la negociación relativa al reparto de las presidencias de las comisiones más codiciadas, entre las que se encuentran Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, Gobernación, Puntos Constitucionales, Desarrollo Social, Energía, Comunicaciones y Educación. Con este arreglo, el PRI incrementó las comisiones presididas, de 20 en la LXI Legislatura a 23 en la LXII, el PAN aumentó de 12 a 13 y el PRD pasó de seis a 11.

En estas negociaciones al interior de la Junta de Coordinación Política, la presidencia de la Comisión de Educación fue asignada al PRD, grupo parlamentario que la había ocupado en las LIX y LX legislaturas y la había perdido ante el PRI en la LXI Legislatura; la mayor fuerza numérica del PRD permitió recuperar la presidencia de esta comisión, que fue ocupada por Jorge Federico de la Vega Membrillo, diputado por Texcoco, Estado de México. Sin embargo, de los 30 integrantes de la Comisión, 12 pertenecen al grupo parlamentario del PRI, siete al PAN, seis al PRD, dos al Verde Ecologista y uno a los tres grupos restantes: PT, MC y PANAL.

De acuerdo con el perfil biográfico de los integrantes de esta comisión presentado en el portal de la Cámara de Diputados, (Diputados, 2013), la mayoría de los legisladores cuentan con estudios superiores en diversas disciplinas: ocho son profesores de educación primaria; siete son licenciados en derecho, administración, ingeniería o educación; once cuentan con el grado de maestría en las áreas de ciencias sociales y medicina, y dos tienen doctorado en ciencias sociales y educación. Varios cuentan con experiencia directa en el ámbito educativo como docentes o directivos, dos fueron rectores de

universidades públicas estatales, cinco más han impartido cátedra en universidades o han ocupado cargos de gestión, y la cuarta parte de ellos se han desempeñado como profesores de educación básica, de los cuales cuatro reportan su adscripción al SNTE. Entre sus perfiles destaca que siete han ejercido actividades profesionales en el sector privado, entre los cuales hay empresarios, uno de los cuales reporta ser dueño de una universidad particular.

Con esta composición de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Educación, inició el primer período ordinario de sesiones; uno de los primeros asuntos de la agenda legislativa sería la discusión y aprobación del paquete económico para 2013. , integrado por la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Desde la conformación del equipo de transición del entonces presidente electo Enrique Peña Nieto, a principios de septiembre, se conocieron los actores clave que realizarían las negociaciones para la integración del paquete económico: Luis Videgaray Caso, nombrado Coordinador General para la Transición Gubernamental, y Fernando Galindo Favela, quien sería el responsable del enlace con la SHCP.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tratándose de períodos de transición gubernamental, en el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal está facultado para elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en apoyo al presidente electo, así como formular recomendaciones, pero es atribución del presidente entrante presentar el paquete económico a la Cámara de Diputados.

De este modo, durante los tres meses previos a la presentación del paquete económico, trabajaron de manera conjunta los integrantes del equipo de transición con los funcionarios salientes de la SHCP. Ya desde entonces se perfilaba que Luis Videgaray ocuparía la titularidad de esta secretaría, y Fernando Galindo la Subsecretaría de Egresos. El primero había sido Secretario de Finanzas, Planeación y Administración del Gobierno del Estado de México en el gobierno de Enrique Peña Nieto y diputado federal en la LXI Legislatura, en la que ocupó la presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, posiciones que le otorgaban todas las credenciales para encabezar las negociaciones hacendarias y presupuestales.

Con nuevos actores en escena en el Ejecutivo y en el Congreso, se apuntaban nuevas estrategias para el ejercicio del gobierno y para el establecimiento de alianzas políticas que permitieran la gobernabilidad, con un PRI fortalecido como partido que recobraba la presidencia tras doce años de gobiernos panistas. Asimismo, prevalecía un ambiente poselectoral en el que diversos sectores, simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador, cuestionaban la legitimidad del resultado electoral. En este contexto, desde la fase previa a la toma de posesión de Peña Nieto, comenzaron a tejerse los acuerdos para la negociación presupuestal en puerta.

En vísperas del cambio de gobierno, se realizó un encuentro con los rectores de universidades públicas afiliadas a la ANUIES y actores involucrados en el proceso de negociación presupuestal. Además de los dos integrantes del

equipo de transición señalados, se interactuó con legisladores priístas vinculados al sector educativo. Para los rectores, la expectativa del encuentro era, por un lado, exponer los principales problemas y necesidades de las instituciones educativas en materia presupuestal y, por otro, conocer los programas y los proyectos que se perfilarían en los acuerdos para la integración del presupuesto en general y para la educación superior en particular. En dicho encuentro, el Coordinador General para la Transición Gubernamental propuso a los rectores trabajar de manera conjunta entre el Ejecutivo y la ANUIES para la construcción de un nuevo sistema de financiamiento que modificara las inercias y las prácticas de negociación y aprobación presupuestal. Se anunció el propósito de seguir una nueva estrategia a partir del presupuesto de egresos que estaba por presentarse, lo cual se traduciría en que el proyecto de PEF sufriera el mínimo de modificaciones en la Cámara de Diputados.

Después de la transición del año 2000, pero de manera más acentuada en los últimos seis años, se fue asentando una dinámica política consistente en que el gobierno federal, a través de la SHCP, presentaba diversos programas presupuestarios con montos menores a los aprobados en el ejercicio fiscal precedente, en el entendido de que en el Congreso se harían ajustes a la iniciativa de Ley de Ingresos, mismos que posibilitarían contar con una “bolsa” adicional de recursos a ser repartida entre los diversos sectores, de acuerdo con las fuerzas políticas en juego en el terreno del legislativo.

De manera particular, como vimos más arriba, En esta misma lógica se encontraban aquellos sectores que contaban con mayor capacidad de presión, entre ellos, campo e infraestructura. Esta dinámica estuvo centrada, de facto, en el regateo político y presupuestal, que conllevó a que los actores con mayor fuerza política fueran quienes lograran incidir en la determinación final del presupuesto, con sus consecuentes distorsiones y sesgos territoriales y sectoriales.

Esta forma de negociar el presupuesto implicaría para la educación superior, que la ANUIES y los rectores de las universidades públicas renunciaran a cabildear en la Cámara de Diputados las ampliaciones presupuestales necesarias. Para muchos rectores ello sería un gran avance, siempre y cuando el proyecto del Ejecutivo cubriera las necesidades financieras de las universidades. Una nueva forma de procesar el presupuesto, sin negociaciones políticas en el Congreso, exige que el Ejecutivo presente un proyecto adecuado, y suficiente. Para tener suficiencia financiera se requiere fortalecer las finanzas públicas, lo que se traduce en el aumento de los ingresos públicos de la federación a través de una reforma fiscal que sería aprobada junto con el Paquete Económico para 2014.

La nueva estrategia de procesamiento presupuestal anunciada para 2013, sin reforma fiscal previa, representaba una promesa pero también un peligro: promesa, si el proyecto del Ejecutivo no afectaba a la baja el presupuesto de las universidades; peligro, si se presentaba un proyecto insuficiente y a la vez se cerraban las puertas para una negociación posterior en la Cámara de Diputados. Con relación a lo primero, en esos días se había hecho público por el equipo de transición que el proyecto de PEF tendría un carácter inercial

con limitados márgenes para reasignar recursos suficientes para la operación de los programas en los distintos niveles de gobierno.

De acuerdo con lo señalado, en las siguientes semanas se vivió una dinámica distinta al interior de la Cámara de Diputados, en la que se constriñeron los márgenes de acción tanto de las instancias legislativas, de manera significativa las comisiones ordinarias, como de los diputados en lo individual. La nueva estrategia se posibilitaría con la actuación del Ejecutivo, la fuerza que tenía el grupo parlamentario del PRI en el Congreso, y la política de alianzas interpartidistas que cristalizaría en el Pacto por México.

El proceso de negociación del Pacto entre el gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto y las principales fuerzas políticas, comenzó después de las elecciones de julio en reuniones a puerta cerrada entre los representantes del presidente electo y los presidentes del PRI, PAN Y PRD.⁷ Si bien el Pacto por México se firmó un día después de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto, a lo largo de varios meses se fue cabildeando la intención de transitar hacia una nueva forma de operación política entre todos los actores, principalmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, a fin de procesar las grandes reformas, hasta entonces postergadas por la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas en los dos sexenios anteriores.

Las negociaciones para el paquete económico de 2013 no estuvieron exentas de la vorágine que representó el Pacto. Si bien en el Congreso se hicieron modificaciones a la iniciativa de Ley de Ingresos y al Proyecto de Presupuesto de Egresos que envió el Ejecutivo, los cambios estuvieron acordados en las cúpulas de los grupos parlamentarios y en las dos comisiones encargadas de elaborar los dictámenes correspondientes (Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública), con una participación acotada del resto de las comisiones ordinarias.

Con el anuncio de que el presupuesto para 2013 tendría un carácter inercial, y frente a un contexto económico internacional incierto, no se generaron expectativas halagüeñas de que al inicio de la nueva administración se darían grandes cambios en materia presupuestal; éstos se propondrían a partir del segundo año de la administración federal, una vez presentaban dos de las grandes reformas de la agenda nacional: la energética y la fiscal.

⁷ En el programa Punto de Partida conducido por Denise Maerker, del 13 de agosto de 2013, algunos de los protagonistas del Pacto por México hicieron públicas las negociaciones para lograr este nuevo acuerdo político; entre los negociadores del acuerdo estuvieron Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong por parte del gobierno federal, Santiago Creel y Gustavo Madero por el PAN, Jesús Ortega y Jesús Zambrano por el PRD, además de José Murat, Juan Molinar y Manuel Camacho.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se presentó estuvo por debajo de lo estimado en los últimos años, reflejándose el gasto neto total en 2.5 por ciento y el gasto programable en 1.8 por ciento cuando en 2012 el gasto programable aprobado había sido de 3.2 por ciento. Los ramos administrativos, en conjunto, disminuían 1.1 por ciento, pero otros ramos presentaban mayores afectaciones; tal es el caso de las asignaciones para SEP que disminuían 3.6 por ciento.

Si bien en el marco del nuevo acuerdo político se pretendía que el paquete económico no sufriera modificaciones, el Congreso realizó cambios, pero que, comparados con los ejercicios anteriores, resultaron menores. Los ajustes a la iniciativa de Ley de Ingresos permitieron contar con una bolsa adicional de recursos para el gasto público por 25 mil millones de pesos. Estos recursos resultaron del ajuste equivalente a un dólar en el precio promedio del barril de petróleo; así como de una estimación de mayores ingresos tributarios no petroleros e ingresos no tributarios como resultado de una mayor eficiencia recaudatoria.⁸

Una vez aprobada el 13 de diciembre la Ley de Ingresos en el Congreso, la Cámara de Diputados entró de lleno al análisis y aprobación del PEF, y se realizó el proceso de negociación para la distribución de esta bolsa adicional de recursos que representó menos de la mitad de la repartida en los dos años anteriores. Para ello, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública estableció los procedimientos de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del Proyecto de PEF, y concentró las solicitudes de ampliación de recursos propuestas por los diputados.

Como en otros años, se recibió una enorme cantidad de solicitudes por parte de múltiples actores. La comisión reportó haber recibido más de 28 mil peticiones de recursos por un monto mayor a 600 mil millones de pesos, el 40% de las cuales solicitaba obras de infraestructura carretera. Las peticiones presentadas para educación ascendían a 23 mil millones de pesos, mientras que para proyectos de cultura se formulaban proyectos por montos muy superiores, considerando que se trata de un sector que anualmente recibe ampliaciones etiquetadas para cada una de las entidades federativas. Por su parte, 39 comisiones ordinarias solicitaron ampliaciones por 162 mil millones de pesos (CPYCP, 2012).

Entre los actores solicitantes de ampliaciones presupuestales estuvieron gobernadores, presidentes municipales, legisladores, grupos parlamentarios, instituciones diversas y asociaciones civiles. Además se presentaron más de 200 proposiciones con punto de acuerdo en materia de recursos públicos

⁸ Si bien la ampliación de recursos en la Ley de Ingresos fue por 25 mil millones de pesos, las reasignaciones practicadas en el gasto programable y en el gasto no programable permitieron que el primero de ellos aumentara sus recursos en 36,691 millones de pesos.

por parte de senadores, diputados y congresos locales.⁹ Nuevamente la Cámara de Diputados se concibió, para los diversos actores, en la ventanilla para la obtención de recursos federales, pero hay que preguntar: ¿Cuál fue el margen de negociación de la Cámara de Diputados para procesar estas demandas?; ¿fueron tomadas en cuenta a la hora de decidir las ampliaciones y reasignaciones presupuestales?; ¿qué actores fueron los que tuvieron mayor poder de negociación y con ello mayor incidencia?

Por principio, en un período de tan solo 13 días es imposible considerar seriamente y analizar las miles de peticiones presentadas en la Cámara de Diputados. Lo que se hace con ellas es registrarlas formalmente, en tanto la gran mayoría de ellas no son tomadas en cuenta, sea por ser improcedentes de acuerdo con la normatividad (por ejemplo, contar con proyectos registrados en la cartera de inversión de la SHCP), o bien por provenir de solicitantes con poca fuerza política. Solamente son procesadas aquellas peticiones que se van “planchando” en la cúpula parlamentaria y las que se van consensando entre los grupos parlamentarios y con las autoridades hacendarias. Por los resultados del dictamen del PEF, en la negociación final participaron muy pocos actores: los presidentes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, diputados de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y los altos funcionarios de la SHCP.

Las peticiones recibidas para el rubro de educación tuvieron como primer destinatario la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. En el documento de opinión que envió a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, se reportó que recibieron más de 200 peticiones por parte de diferentes instituciones educativas, desde el nivel inicial hasta el superior, además de solicitudes presentadas por gobiernos estatales y municipales, que en conjunto superaron los 60 mil millones de pesos. Entre las peticiones entregadas estuvieron las presentadas por 14 rectores de universidades públicas, no obstante la intencionalidad política del nuevo gobierno de evitar el cabildeo legislativo de las universidades.

Al igual que en años anteriores, otros actores hicieron presencia para gestionar mayores recursos, entre ellas asociaciones civiles, organismos públicos, asociaciones de instituciones y sindicatos del sector educativo (sindicatos de Trabajadores de Educación Tecnológica, del CONALEP, de CECYTES, del Colegio de Bachilleres, de Institutos Tecnológicos Federales, de universidades, la CNTE, etc.). Por su parte, todos los grupos parlamentarios entregaron proyectos de ampliación y reasignación presupuestal.

Entre el conjunto de peticiones estuvieron los pronunciamientos de los legisladores presentados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Sena-

⁹ El dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública reporta que se recibieron 1,675 proyectos de los gobiernos estatales, principalmente para infraestructura, recursos hidráulicos, cultura, salud y deporte, además de cerca de dos mil proyectos por parte de los municipios, que en conjunto ascendieron a 130 mil millones de pesos. Por su parte, los legisladores entregaron más de 13 mil proyectos por 300 mil millones de pesos; también se reportan peticiones formuladas por los grupos parlamentarios, instituciones de diversa naturaleza y asociaciones civiles.

dores como proposiciones con punto de acuerdo con relación al presupuesto. La mayoría de ellas, impulsadas por los congresos de los estados, fue de carácter genérico:

Acuerdo en el que se solicita a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para que en el proceso de análisis, elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, se considere en las erogaciones para la educación pública, un conjunto de ampliaciones para los Ramos 11, 25 y 33, privilegiando la inversión en programas dirigidos a la atención de grupos vulnerables, educación indígena, rezago educativo, equipamiento, enseñanza del inglés, mejoramiento docente e infraestructura y tecnologías educativas, de manera que se incremente en proporción suficiente en cumplimiento de la Ley General de Educación y asignar a este rubro un presupuesto equivalente al 8% del PIB (Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 2012: 4).

A continuación revisaremos las modificaciones realizadas al proyecto de PEF para los diferentes ramos presupuestales y particularmente para educación.

Del total de reasignaciones presupuestales aprobadas, la mayoría se destinó a las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Educación Pública. La primera de ellas concentró la mitad de las ampliaciones para el proyecto de infraestructura de carreteras alimentadoras y caminos rurales, mientras que a la SEP se asignaron recursos adicionales en tres rubros: 2,254 millones de pesos para educación; 3,045 millones de pesos para proyectos de infraestructura deportiva municipal, y 4,058 millones de pesos para ciudades patrimonio y proyectos de cultura estatales, municipales y no gubernamentales. El resto de ampliaciones se destinaron a proyectos puntuales de las secretarías de Gobernación (prevención social del delito); Hacienda (subsidio a la prima del seguro agropecuario); Salud (prevención y atención de VIH/SIDA, atención de la salud reproductiva, equipamiento de un hospital de Monterrey, apoyo a un Instituto Nacional de Salud), y Medio Ambiente (planeación y evaluación ambiental).

En los ramos generales también se aplicaron ajustes: se ampliaron recursos por un monto cercano a dos mil millones de pesos en los ramos presupuestales que transfieren recursos federales a los otros niveles de gobierno: Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. A su vez, en el gasto no programable, se redujeron 13 mil millones de pesos para la deuda pública y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, recursos que se canalizaron al ramo de provisiones salariales y económicas para atender las obligaciones del gobierno federal (ver Cuadro 8).¹⁰

¹⁰ El Ramo General 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades; específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para el cumplimiento del balance presupuestario, el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos, y la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario.

**Cuadro 8. Reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados
en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013
(Millones de pesos)**

Ramo	Absoluto	%
Gobernación	32.0	0.13%
Hacienda y Crédito Público	205.0	0.82%
Comunicaciones y Transportes	12,916.7	51.52%
Educación Pública	9,357.3	37.32%
Educación	2,254.4	8.99%
Deporte	3,045.0	12.15%
Cultura	4,057.9	16.18%
Salud	485.0	1.93%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	35.0	0.14%
Ramos Autónomos	-140.0	-0.56%
Ramos Generales	2,181.1	8.70%
Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas	13,339	53.20%
Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	461.5	1.84%
Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipio (No programable)	1,469.3	5.86%
Ramo 24: Deuda Pública (No programable)	-5,000.0	-19.96%
Ramo 24: Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (No programable)	-8,088.7	-32.26%
Total	25,072.1	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo 31 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

Estas reasignaciones estuvieron más acotadas respecto a las que se venían dando en anteriores legislaturas. Prueba de ello es la comparación respecto del ejercicio anterior, cuando no solo los montos fueron mayores (59 mil millones de pesos), sino que su distribución afectó a 16 secretarías; en la mitad de éstas se aprobaron reasignaciones de recursos (disminuciones en algunos programas y ampliaciones en otros), lo que mostraba un amplio margen de negociación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En cambio, en el primer año de ejercicio de la LXII legislatura, el Pacto por México se vio reflejado en los criterios para la aprobación del presupuesto; el margen de maniobra quedó subordinado a los grandes acuerdos entre el gobierno y las cúpulas del PRI, PAN y PRD.

Pese a lo anterior, los legisladores buscaron incidir en el reparto de los recursos adicionales que atendieran a sus intereses individuales y de partido,

tal como lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la normatividad que reglamenta a la Cámara de Diputados.

La Comisión de Educación y Servicios Educativos, al igual que la mayoría de las comisiones ordinarias, presentó sus solicitudes de ampliación presupuestal. Tras varias reuniones en las que se analizó el proyecto presupuestal para educación, y en las cuales los diputados formularon propuestas en lo individual o como miembros de sus grupos parlamentarios, la posición de la Comisión fue, al igual que todos los años anteriores, demandar mayores recursos a la educación:

Los integrantes de la Comisión de Educación Pública de todos los Grupos Parlamentarios, consideran que el Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal en los ramos educativos no consolida a la educación como un eje fundamental para el progreso y bienestar de la población (Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 2012: pp. 23-24).

La propuesta de ampliación presupuestal presentada por la Comisión ascendió a 12 mil millones de pesos, monto inferior al planteado en las dos legislaturas anteriores, con la siguiente distribución entre los tipos educativos: 3 mil 198 millones de pesos para educación básica, 4 mil 622 millones de pesos para educación media superior y 4 mil 283 millones de pesos para educación superior; de acuerdo con la distribución de las ampliaciones, 59 programas presupuestarios se fortalecerían con esta propuesta (25 de educación básica, 6 seis de educación media superior y 18 de educación superior).

Es importante exponer el análisis de estas solicitudes de la Comisión de Educación y las decisiones tomadas por el pleno. Las ampliaciones aprobadas a educación, por un monto de 2 mil 254.4 millones de pesos, fueron casi en su totalidad para educación básica (Anexo 35 del Decreto de PEF). El 80 por ciento de esta reasignación se destinó a dos programas: Apoyos complementarios para el Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fortalecimiento de la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil.

El primero de ellos, año con año, ha sido beneficiado por los grupos parlamentarios y se destina a fortalecer y compensar la distribución de los recursos de este programa del Ramo 33, que transfiere recursos federales a las entidades federativas para la operación de las escuelas de educación básica y normal. Sobre este fondo existen múltiples cuestionamientos, tanto a su fórmula de distribución que no favorece la equidad, como por la opacidad de su ejercicio en las entidades federativas. La Comisión de Educación no solicitó, en su documento, considerar la ampliación de recursos a este fondo, ya que los acuerdos se tomaron en otro espacio, en el cual prevalecen los intereses directos de los gobernadores y del SNTE.

La ampliación para el segundo programa, que atiende a los niños de 0 a 3 años en los centros de desarrollo infantil y que ha sido impulsado de manera particular desde años atrás por diputados del Partido del Trabajo, fue ligeramente superior al propuesto por la Comisión de Educación. Los restantes programas, con excepción de “Escuela siempre abierta a la comunidad”, también fueron propuestos por la comisión, aunque con montos diferentes.

Quedan en la opacidad los motivos por los que otros 19 programas de educación básica propuestos no fueron retomados en el dictamen de decreto.

Para educación media superior solamente se aprobaron ampliaciones previamente etiquetadas para dos planteles en los estados de Nuevo León y Zacatecas, resultado de las gestiones realizadas por diputados pertenecientes a distritos de estas entidades federativas. Si bien la asignación de recursos etiquetados fue mínima, ello muestra la discrecionalidad en la determinación de las ampliaciones, considerando que prácticamente todos los legisladores presentan su cartera de programas e instituciones a apoyar y solamente algunas de ellas pasan los filtros. Cabe decir que la Comisión de Educación solicitó ampliaciones para el CONALEP, para el Fondo de Inversión en Educación Media Superior y para el Programa de Becas, mismas que no fueron consideradas.

Para educación superior se solicitaron ampliaciones a diversos programas presupuestarios; si bien la mayoría de los recursos solicitados fueron para el subsidio ordinario de las universidades públicas estatales, incluyendo adeudos que no se habían cubierto por parte de la federación. Al igual que para educación media superior, ninguna de estas demandas fue considerada en el dictamen.

Cuadro 9. Ampliaciones a Educación aprobadas por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013

TOTAL EDUCACIÓN PÚBLICA	2,254,405,912
EDUCACIÓN BÁSICA	2,200,000,000
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	10,000,000
Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	70,000,000
Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	800,000,000
Apoyos complementarios para el FAEB	1,000,000,000
Programa Nacional de Lectura	30,000,000
Escuela siempre abierta a la comunidad	140,000,000
Programa para el fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	50,000,000
Programa de fortalecimiento a la Educación Especial e Integración Educativa	100,000,000
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	54,405,912
Infraestructura y Equipamiento para la Preparatoria E. Zapata, Col. Tierra y Libertad, Monterrey, Nuevo León	50,000,000
Construcción del Cerco Perimetral y Módulo Administrativo en Colegio de Bachilleres, Villa de Cos, Zacatecas	4,405,912
Fuente: Anexo 35, Ampliaciones a Educación, Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.	

El nuevo acuerdo político entre las principales fuerzas políticas representadas en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados limitó el margen de maniobra de los diputados en lo individual, de los grupos parlamentarios y de otros actores participantes en el cabildeo legislativo. Por primera vez en los últimos doce años, no se aprobaron ampliaciones para educación superior. La estrechez de la bolsa de recursos resultante de las modificaciones a Iniciativa de Ley de Ingresos y el llamado al cierre de filas de los partidos firmantes del Pacto por México en torno al proyecto de PEF y a las decisiones de las cúpulas de sus grupos parlamentarios con el acuerdo del Ejecutivo, impactó negativamente a diversos sectores, entre ellos las instituciones de educación superior.

Pese a que en el corto periodo de discusión del Proyecto de PEF diversos rectores de universidades públicas presentaron sus solicitudes de recursos, ninguna de ellas fue apoyada, tal como había venido sucediendo en algunos años con las ampliaciones etiquetadas a las instituciones. El proyecto de presupuesto para las universidades presentado por el Ejecutivo se aprobó sin modificaciones, marcado por el menor crecimiento en lo general y el retroceso en algunos programas en lo particular como se observa a continuación.

Variaciones en el presupuesto federal de educación

Como resultado de lo castigado del proyecto del Ejecutivo para la educación pública y de lo limitado de las ampliaciones aprobadas en la Cámara de Diputados, el presupuesto de la SEP no registró ningún crecimiento, a diferencia del presupuesto de los fondos educativos del Ramo 33 que crecieron en 2.1%.

Dos de los principales indicadores tampoco tuvieron una evolución positiva: el gasto educativo como porcentaje del gasto programable disminuyó del 19.9 por ciento al 19.5 por ciento y este mismo gasto como porcentaje del PIB se mantuvo en 3.7 por ciento (ver Cuadro 10). Si a este porcentaje se suma la inversión en educación que realizan otras secretarías de estado, más el gasto estatal y municipal, el indicador no observó ninguna variación al situarse en 4.9 por ciento del PIB.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley General de Educación, el Estado, en sus tres niveles de gobierno, deberá destinar un monto equivalente al 8% del PIB; ese porcentaje, de acuerdo con la estimación del PIB para 2013, equivaldría a 1.3 billones de pesos. En este año se estima que el Estado destinará 808 mil millones de pesos a educación por lo que, para cumplir con la disposición legal, se tiene un déficit de 500 mil millones de pesos. Cabe señalar que el presupuesto educativo mantuvo la misma brecha de 2012, y no se amplió debido al menor dinamismo del PIB observado a lo largo del año.¹¹

¹¹ En los *Criterios Generales de Política Económica* para el paquete económico de 2013, el crecimiento del PIB se estimó en 3.5% esta estimación fue considerada a la baja por la SHCP en tres ocasiones a lo largo del año: 3.1%, 1.8% y 1.3%.

**Cuadro 10. Producto Interno Bruto (PIB), Gasto Federal y Gasto en Educación ^{1/}
2012-2013
(Millones de pesos)**

Ramo	2012 a	2013 a	Variación % Real ^{2/}	Variación Nominal
PIB ^{3/}	15,505,572.1	16,312,600.0	1.8	806,927.9
Gasto neto total	3,706,922.2	3,956,361.6	3.1	249,439.4
Gasto programable	2,869,583.0	3,060,775.5	3.0	191,192.4
Ramo 11 (SEP)	251,764.6	260,277.2	-0.1	8,512.6
Ramo 25	42,918.3	43,231.9	-2.7	313.6
Fondos educativos Ramo 33	277,527.8	293,255.8	2.1	15,728.0
Total educación	572,210.6	596,764.9	0.8	24,554.3
% Gasto educativo respecto al gasto neto total	15.4%	15.1%		
% Gasto educativo respecto al gasto programable	19.9%	19.5%		
% Gasto federal educativo respecto al PIB	3.7%	3.7%		

a - aprobado

p - proyecto

1/ Clasificación Administrativa: ramo 11, Ramo 25 y Fondos Educativos del Ramo 33.

2/ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2013 de 3.5%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

3/ Valor del PIB de 2012: INEGI, Banco de Información Económica, promedio trimestral; valor del PIB 2013: Estimado por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica para el Paquete Fiscal 2014.

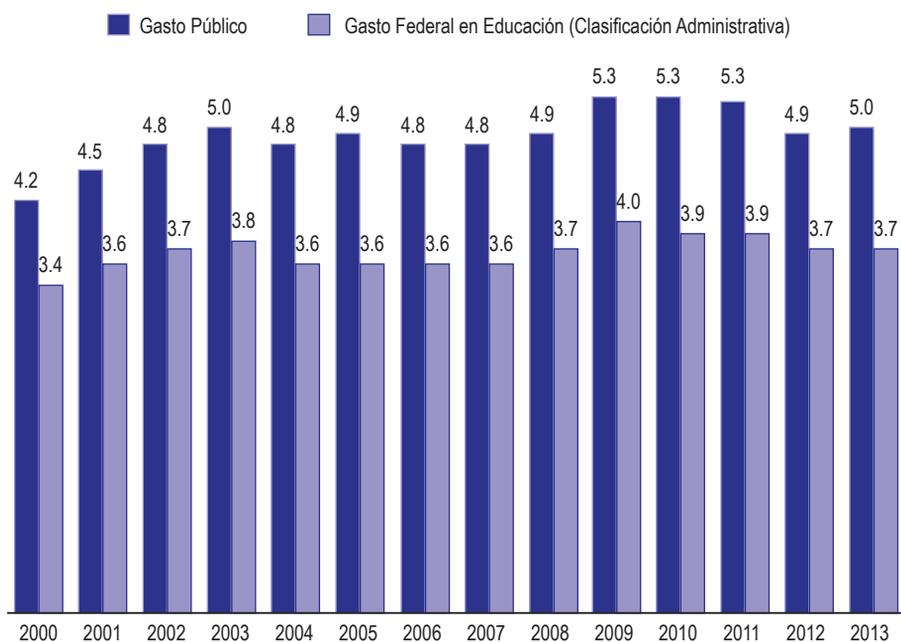
Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Derivado del análisis de distintos indicadores de gasto educativo se desprende la falta de una estrategia en el financiamiento para educación para atender un sistema educativo cada vez más complejo y con mayores demandas, así como para dar cumplimiento a lo dispuesto en la legislación educativa en materia de financiamiento. Al revisar la evolución del indicador Gasto Educativo como porcentaje del PIB, desde el año 2000 se identifica un movimiento cíclico: la tendencia ascendente sostenida de 2001 a 2003 y en 2009, seguida de un retroceso o estancamiento en los periodos 2004 a 2008 y 2012 a 2013.

La distribución del presupuesto aprobado para la SEP favoreció las tareas administrativas (función de coordinación de la política de gobierno), el deporte y la cultura, las cuales no están consideradas como actividades educativas, pero se clasifican como subfunciones de la función "Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales".

Gráfica 1

Gasto en Educación como porcentaje del Producto Interno Bruto



Fuente: Elaboración propia con cifras del Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2013, Anexos Gasto Nacional en Educación y Producto Interno Bruto.

De las subfunciones educativas, la más afectada fue la educación básica, con una variación de -4.9 por ciento, el posgrado con -4.5 por ciento y la educación media superior con -3.7 por ciento. Los recursos destinados a Ciencia, Tecnología e Innovación también disminuyeron en términos reales (-2.1 por ciento). Dentro de la función educativa la única subfunción que tuvo un crecimiento real fue la educación superior, con 4.0 por ciento (ver Cuadro 11).

Variaciones en el presupuesto de Educación Superior

Los recursos destinados a las subfunciones de educación superior y de posgrado de todos los ramos presupuestales ascendieron a 103 mil 334.7 millones de pesos, y tuvieron una variación real de 3.3 por ciento respecto del presupuesto aprobado para 2012 (ver Cuadro 12). Más del 90 por ciento de los recursos se destinaron a las instituciones de educación superior sectorizadas en la SEP.¹² No obstante que se haya dado una variación positiva en

¹² Además del Ramo 11 (SEP), otros cuatro Ramos reciben recursos: 07-SEDENA (Universidad del Ejército y Fuerza Aérea); 08-SAGARPA (Universidad Autónoma Chapingo, Colegio de Posgraduados y Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero); 25-Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Educación Normal del Distrito Federal) y 33-Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Fondo de Aportaciones Múltiples para infraestructura de educación superior en las entidades federativas).

Cuadro 11. Ramo 11 (SEP). Distribución funcional del presupuesto federal 2012-2013 (Millones de pesos)

Función	Subfunción	2012 a	2013 a	Variación	
				Nominal	% real
Coordinación de la política de gobierno		414.9	502.3	87.4	17.0%
	04 Función Pública	414.9	502.3	87.4	17.0%
Recreación, cultura y otras manifestaciones					
01	Deporte y recreación	6,147.7	7,149.9	1,002.1	12.4%
02	Cultura	19,658.3	21,069.9	1,411.6	3.5%
Educación					
01	Educación Básica	38,859.2	38,255.1	-604.1	-4.9%
02	Educación Media Superior	65,312.0	65,073.5	-238.5	-3.7%
03	Educación Superior	85,958.2	92,553.3	6,595.1	4.0%
04	Posgrado	3,638.4	3,596.0	-42.5	-4.5%
05	Educación para adultos	5,803.8	5,934.3	130.6	-1.2%
06	Otros servicios educativos y actividades inherentes	13,562.5	13,568.2	5.7	-3.3%
Ciencia, tecnología e innovación					
01	Investigación científica	12,003.2	12,166.0	165.9	-2.1%
02	Desarrollo tecnológico	7.3	7.3	-0.1	-4.3%
03	Servicios científicos y tecnológicos	399.1	401.4	2.4	-2.8%
Total		251,764.6	260,277.2	8,512.6	-0.1%
Educación Superior y posgrado		89,596.6	96,149.3	6,552.7	3.7

a - aprobado

^{1/} Crecimiento del índice de precios implícitos del pib para 2013 de 3.5%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

**Cuadro 12. Presupuesto de Educación Superior^{1/}, 2012-2013
(Millones de pesos)**

Ramo	2012 a A	2012 e B	2013 a C	Variación Nominal		Variación % Real ^{2/}	
				C - A	C - B	C / A	C / B
Ramo 11 (SEP)	89,596.6	95,223.6	96,149.3	6,552.7	925.7	3.7%	-2.4%
Ramo 07 (SEDENA)	733.8	1,111.1	966.6	232.8	-144.5	27.3%	-15.9%
Ramo 08 (SAGARPA)	2,343.1	2,290.0	2,484.5	141.4	194.5	2.5%	4.8%
Ramo 33	3,155.7	2,932.8	2,930.4	-225.3	-2.4	-10.3%	-3.5%
Ramo 25	782.9	943.1	803.8	20.9	-139.3	-0.8%	-17.7%
TOTAL	96,612.2	102,500.7	103,334.7	6,772.5	834.0	3.3%	-2.6%

a - aprobado

e - ejercido (SHCP, Cuenta Pública 2012)

1/ Comprende las subfunciones de Educación Superior y de Posgrado de todos los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2/ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2013 de 3.5%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 y Cuenta de Hacienda Pública Federal 2012.

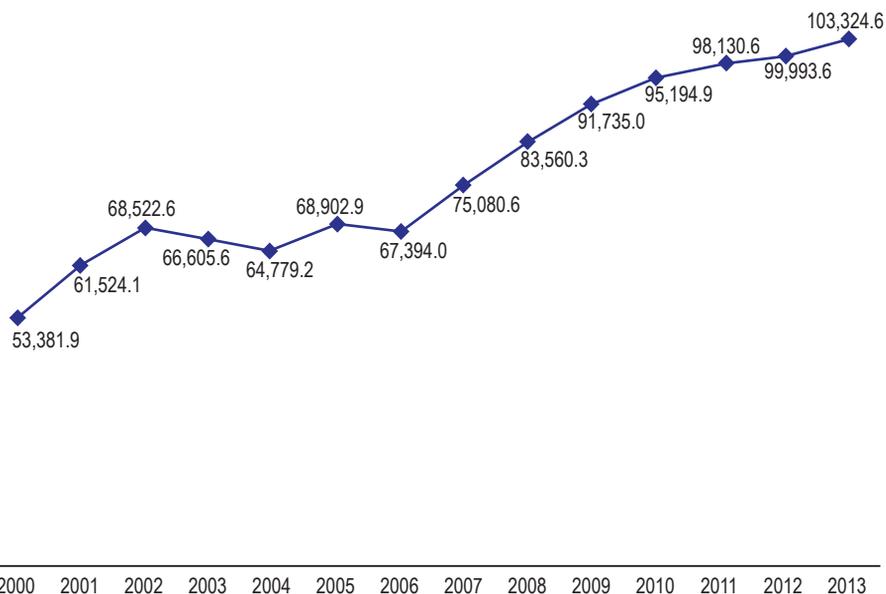
el presupuesto destinado a educación superior en su clasificación funcional respecto al presupuesto aprobado del año previo, ésta no remontó la baja en la dinámica de crecimiento registrada a partir de 2010; por otra parte, con las cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012, se tuvo una disminución real del 2.6 por ciento.

Si revisamos la serie histórica del presupuesto de educación superior (subfunciones de educación superior y de posgrado), en los dos primeros años del gobierno de Vicente Fox se obtuvieron variaciones anuales mayores al 10 por ciento, seguidas por decrementos el resto del sexenio, a excepción de una ligera recuperación en 2005. En ese sexenio, el presupuesto de educación superior dispuso de una variación real del 26 por ciento.

Como revisamos en la primera parte de este trabajo, en los tres primeros años del gobierno de Felipe Calderón, que correspondieron a la LX Legislatura, se presentaron variaciones anuales del orden del 11 por ciento, mientras que en los tres restantes (LXI Legislatura) la tasa de crecimiento anual bajó al 2.8 por ciento; no obstante, el sexenio casi duplicó al de su antecesor, alcanzando 48 por ciento. El presupuesto de educación superior aprobado para 2013 retomó la inercia y poco dinamismo de la segunda mitad del sexenio de Felipe Calderón. (Gráficas 2 y 3).

Gráfica 2

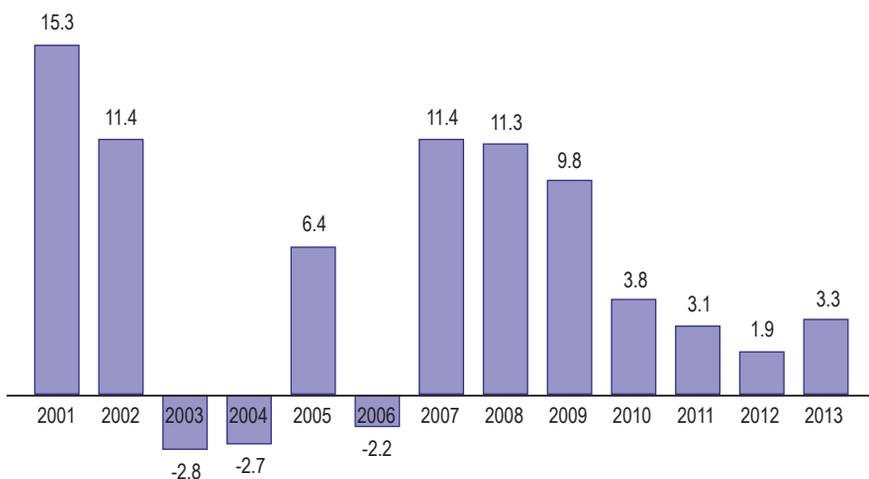
Evolución del Presupuesto Federal de Educación Superior ^{1/} 2000-2013 (Millones de pesos de 2013)



^{1/} Presupuesto aprobado en las Subfunciones de Educación Superior y Posgrado de todos los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación.
 Nota: Se aplica el promedio trimestral de las variaciones en el Índice de Precios Implícitos del PIB publicados por el INEGI.
 Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2000 a 2013.

Gráfica 3

Variación porcentual del presupuesto para educación superior ^{1/} 2001-2013



^{1/} Presupuesto aprobado en las Subfunciones de Educación Superior y Posgrado.
 Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2001 a 2013.

Presupuesto de las IES y de los fondos de financiamiento

La asignación presupuestal para 2013 en los distintos subsistemas de educación superior fue desigual. Incluso al interior de cada uno de ellos se dieron tratos distintos sin justificación. Una vez conocida la propuesta del Ejecutivo, la mayoría de los rectores y directores de las IES públicas, tanto federales como estatales, exhibieron la insuficiencia del presupuesto. Las acciones de cabildeo realizadas por algunos de ellos no se reflejaron en las ampliaciones para el rubro de educación determinadas por la Cámara de Diputados.

Instituciones de Educación Superior Federales

En las LXI y LXII legislaturas las principales IES federales reflejaron un crecimiento variable en sus aportaciones federales: El Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) resultaron favorecidas con tasas de crecimiento anual de 4.8 y 4.0 por ciento respectivamente, mientras que el presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV) fueron los que continuaron con un menor crecimiento en el período. En 2009 el presupuesto para todas estas instancias presentó una variación positiva, pero en 2010 se revirtió la situación; en este ejercicio fiscal no se evidenció una política presupuestal consistente y comprometida con estas instituciones. Sin embargo, la UNAM y el IPN, a partir de 2008 mostraron una tendencia de crecimiento constante, lo que llevó a que el presupuesto federal aprobado creciera en el período alrededor del 30 por ciento y 26 por ciento respectivamente, variaciones relativas importantes si se toma en cuenta la magnitud de los recursos autorizados a cada una.

Para 2013, en conjunto, las instituciones de educación superior fueron beneficiadas con una variación real positiva del 2.9 por ciento, pero se dieron tratamientos distintos; cuatro de ellas crecieron: IPN, 4.5 por ciento; Universidad Autónoma Chapingo, 4.1 por ciento; UAM, 3.2 por ciento, UNAM, 2.7 por ciento y UAAANarro, 1.9 por ciento. En otras tres IES la variación fue negativa: Universidad Pedagógica Nacional (UPN), -5.2 por ciento; El Colegio de México (COLMEX), -3.2 por ciento y CINVESTAV, -0.1 por ciento. En virtud del presupuesto de la UNAM, esta institución resultó ser la más favorecida al obtener una ampliación de 1,733 millones de pesos, si bien la variación porcentual fue menor que la tasa media de crecimiento anual del período 2007-2012. A su vez, el IPN recibió un incremento cercano a los mil millones de pesos, manteniendo el dinamismo de crecimiento del sexenio anterior (ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Presupuesto para Instituciones Federales de Educación Superior, 2012-2013 (Millones de pesos)

Institución	2012 a	2013 a	Variación	
			Nominal	% Real
Universidad Nacional Autónoma de México	27,677.5	29,410.6	1,733.1	2.7%
Universidad Autónoma Metropolitana	5,095.8	5,445.1	349.3	3.2%
Universidad Pedagógica Nacional	744.4	730.5	-13.9	-5.2%
Instituto Politécnico Nacional	11,792.5	12,752.2	959.7	4.5%
El Colegio de México	532.8	534.0	1.3	-3.2%
Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN	2,079.5	2,149.9	70.4	-0.1%
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	832.7	878.0	45.3	1.9%
Universidad Autónoma Chapingo	2,031.0	2,188.7	157.6	4.1%
Suma	50,786.1	54,089.0	3,302.9	2.9%

a - aprobado

1/ Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2013 de 3.5%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Universidades Públicas Estatales

Año con año las Universidades Públicas Estatales (UPES) expresan su necesidad de concretar un mayor presupuesto público (federal y estatal), y coinciden en señalar diversos problemas y rezagos; entre ellos, la insuficiencia de los subsidios públicos autorizados para cubrir los compromisos adquiridos en las negociaciones contractuales con las organizaciones sindicales; el pago de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores; las cuotas a las instituciones de seguridad social; los adeudos con la SHCP; el pago al personal que se ha contratado como resultado de la expansión de los servicios de las universidades, así como los mayores costos para dar atención a una matrícula creciente y operar los nuevos *campi* y entidades académicas que se han creado en los últimos años.

Por otra parte, en todas las universidades existen diferencias entre los tabuladores autorizados por SEP y SHCP y la nómina real, la cual es muy superior a lo establecido en los convenios de apoyo financiero que anualmente se firman entre la universidad, la SEP y el gobierno estatal correspondiente. Ello ocasiona que las universidades presenten mes con mes fuertes presiones financieras. Adicionalmente, las universidades no tienen la certeza de que a lo largo del año contarán, en tiempo y forma, con los recursos pactados por el gobierno estatal.

El resultado es la existencia de un creciente déficit de operación en varias universidades. Los rectores destacan la inconsistencia que ha existido en la política de financiamiento instrumentada por el gobierno federal en la que, por un lado, se ha inducido a las universidades a procesos de mejoramiento de la calidad y de ampliación de la oferta educativa a través de fondos de financiamiento extraordinario que no se regularizan y, por otro lado, se mantiene estancado el subsidio ordinario que resulta insuficiente para atender a más estudiantes, pagar una nómina creciente de personal académico y administrativo, cubrir los gastos de operación de instituciones más grandes y dar mantenimiento a la infraestructura académica y científica cada vez más costosa.

En las gestiones que realizan los rectores para ampliar el subsidio ordinario, tanto con las autoridades de los estados como de la federación, es usual el argumento centrado en el trabajo académico, retomándose los indicadores de calidad y de cobertura alcanzados por la universidad, entre los cuales están: los programas acreditados y reconocidos por su calidad; el perfil del personal académico con maestría y doctorado; el número de profesores en el Sistema Nacional de Investigadores; la presencia de la universidad en los distintos municipios del estado y las acciones de vinculación que se realizan con actores del entorno. Sin embargo, la argumentación académica se enfrenta a la lógica de quienes asignan el presupuesto, que parte del principio de frenar las presiones de gasto regularizable. De ahí la perspectiva de las autoridades hacendarias que no promueven la regularización de los recursos extraordinarios destinados a las universidades.

Ante esta problemática, el presupuesto aprobado para 2013 en el programa presupuestario destinado a la operación regular de las UPES y UPEAS (U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales de la UR 511 – Dirección General de Educación Superior Universitaria de la SES-SEP) tuvo, en conjunto, una variación de 1.9 por ciento. Sin embargo, no se dio el mismo trato a las universidades: 23 de ellas recibieron el mismo presupuesto que en 2012 a valores reales, es decir, a cada una de ellas se le aplicó la variación del deflactor del PIB del 3.5 por ciento, mientras que para ocho se determinaron subsidios con variaciones positivas (ver Cuadro 14). Las universidades que tuvieron recursos crecientes fueron: Universidad Autónoma de Morelos (25%); Universidad Autónoma de Baja California Sur (17.7%); Universidad Juárez del Estado de Durango (11.8%); Universidad de Sinaloa (8.8%); Universidad Autónoma del Estado de México (7.1%); Universidad de Guanajuato (5.0%); Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (1.8%) y Universidad Autónoma de Querétaro (1.5%).

**Cuadro 14. Distribución por entidad federativa del subsidio ordinario a las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario ^{1/} 2012-2013
(millones de pesos)**

ENTIDAD FEDERATIVA	2012 a			2013 a	Variación ordinario	
	Ordinario	Extraordinario aprobado por la C. de Diputados	Total		Nominal	% Real ^{1/}
	A	B	C		D	D - A
Aguascalientes	570.5	44.0	614.5	590.5	20.0	0.0%
Baja California	1,135.8	0.0	1,135.8	1,175.5	39.8	0.0%
Baja California Sur	275.3	0.0	275.3	335.3	60.0	17.7%
Campeche	639.4	0.0	639.4	661.8	22.4	0.0%
Coahuila	899.2	40.0	939.2	930.7	31.5	0.0%
Colima	1,005.7	0.0	1,005.7	1,040.9	35.2	0.0%
Chiapas	865.0	10.0	875.0	895.2	30.3	0.0%
Chihuahua	1,345.5	0.0	1,345.5	1,392.6	47.1	0.0%
Durango	822.3	104.0	926.3	951.5	129.2	11.8%
Guanajuato	966.4	0.0	966.4	1,050.5	84.0	5.0%
Guerrero	1,248.7	90.0	1,388.7	1,292.4	43.7	0.0%
Hidalgo	926.7	0.0	926.7	959.1	32.4	0.0%
Jalisco	3,677.6	0.0	3,677.6	3,806.3	128.7	0.0%
México	1,359.8	100.0	1,459.8	1,507.8	148.0	7.1%
Michoacán	1,307.2	40.0	1,347.2	1,353.0	45.8	0.0%
Morelos	669.2	20.0	689.2	869.2	200.0	25.5%
Nayarit	965.4	7.0	972.4	999.2	33.8	0.0%
Nuevo León	3,655.7	0.0	3,655.7	3,783.6	127.9	0.0%
Oaxaca	803.5	0.0	803.5	831.7	28.1	0.0%
Puebla	2,696.8	295.0	2,991.8	2,791.2	94.4	0.0%
Querétaro	932.7	0.0	932.7	980.0	47.3	1.5%
Quintana Roo	197.2	0.0	197.2	204.1	6.9	0.0%
San Luis Potosí	1,306.9	40.0	1,346.9	1,352.6	45.7	0.0%
Sinaloa	2,763.3	0.0	2,763.3	3,113.3	350.0	8.8%
Sonora	1,286.6	37.0	1,323.6	1,331.6	45.0	0.0%
Tabasco	797.8	0.0	797.8	840.7	42.9	1.8%
Tamaulipas	1,470.7	0.0	1,470.7	1,522.2	51.5	0.0%
Tlaxcala	433.8	30.0	463.8	449.0	15.2	0.0%
Veracruz	1,736.8	0.0	1,736.8	1,797.6	60.8	0.0%
Yucatán	1,333.0	0.0	1,333.0	1,379.7	46.7	0.0%
Zacatecas	1,013.2	20.0	1,033.2	1,048.7	35.5	0.0%
Total	39,107.8	877.0	39,984.8	41,237.5	2,129.8	1.9%

^{2/} Aprobado

^{1/} Programa presupuestario U006 (Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales) UR S11.

^{2/} Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2013 de 3.5%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Anexo 32.1 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y del Anexo 28 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Este desigual trato fue resultado de negociaciones entabladas entre los rectores de las universidades beneficiadas y las autoridades de la SEP y de la SHCP, en algunos casos para restituir la parte proporcional del subsidio federal ante el incremento de recursos otorgados por el estado, y en otros como resultado de acuerdos con las autoridades de la Subsecretaría de Educación Superior o de la Oficialía Mayor de la SEP. De cualquier manera no se superó la opacidad en la asignación de los recursos, si bien en esta ocasión no se decidieron ampliaciones discrecionales, como en otros años, resultado de la negociación política en la Cámara de Diputados.

Lo anterior contrasta con la experiencia del año anterior, en la que los diputados aprobaron reasignación de recursos extraordinarios para 15 UPES por 877 millones de pesos, además de ampliaciones para la Universidad de Guadalajara y para el Hospital Universitario de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Tan solo para ese año destacó la ampliación por cerca de 300 millones para la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, recursos etiquetados para la Biblioteca Central, la construcción de la nueva Ciudad Universitaria y una unidad regional.

En este escenario, la ANUIES y los rectores manifestaron ante autoridades hacendarias, que el presupuesto federal ordinario para las UPES no consideraba los recursos para el incremento salarial a los trabajadores universitarios durante 2013, omisión que no fue corregida en su momento. De acuerdo con la negociación salarial de la UNAM con el STUNAM en noviembre de 2012, la política salarial se estimaba en 3.9 por ciento de incremento directo al salario y 2.4 por ciento en prestaciones. A partir del mes de febrero de 2013 comenzó la revisión salarial en las universidades, fijándose como tope salarial el otorgado por la UNAM. A lo largo del año se fueron pactando los incrementos sin que las universidades contaran con los recursos federales para ello.

Para atender las necesidades derivadas de la política salarial, la SEP entabló negociaciones con la SHCP, con el propósito de lograr una ampliación líquida estimada en poco más de mil millones de pesos, misma que fue aprobada hasta el último trimestre del año. De esta manera, las perspectivas de financiamiento para las universidades públicas no resultaron ser las más convenientes ni oportunas en el contexto del inicio del nuevo gobierno federal.

Instituciones Tecnológicas de Educación Superior

La educación superior tecnológica, impartida tanto en los institutos tecnológicos como en las universidades tecnológicas y politécnicas, ha sido fuertemente impulsada con las políticas públicas instrumentadas por el gobierno federal desde hace dos décadas. En el gobierno de Felipe Calderón se crearon 45 Institutos tecnológicos, 43 universidades tecnológicas y 34 universidades politécnicas, mientras que en el primer informe de gobierno de Enrique Peña Nieto se reporta la creación de 13 universidades tecnológicas en el ciclo escolar 2012-2013, dando así continuidad a la política de impulso a la ampliación y creación de instituciones de educación tecnológica vinculadas con las necesidades del sector productivo.

No obstante la prioridad de la educación superior tecnológica, el presupuesto para 2013 destinado a la operación regular de estas instituciones varió por subsistema: mientras que los programas presupuestarios dirigidos a los institutos tecnológicos federales y estatales lograron variaciones significativas superiores al 10 por ciento, en conjunto, el incremento en el presupuesto de las universidades tecnológicas y politécnicas fue menor, 3.8 por ciento, cuando este sistema ha planteado necesidades de ampliación presupuestal cercanas a los mil millones de pesos (ver Cuadro 15).

Es necesario hacer notar que el Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos arrastra un gran déficit financiero para la operación de los 261 planteles y centros con los que cuenta, tanto federales como descentralizados. Entre los rezagos de este sistema se encuentra el pago de derechos a los municipios, la necesidad de contratación de profesores, el mantenimiento de instalaciones, la actualización del equipamiento y la nivelación del gasto de operación.

Cuadro 15. Presupuesto para Instituciones Tecnológicas de Educación Superior 2012-2013 (millones de pesos)

Institución	2012 a	2013 a	Variación	
			Nominal	% Real
Institutos Tecnológicos Federales (PP E010)	9,256.4	10,513.5	1,257.1	9.7%
Institutos Tecnológicos Estatales (PP U006)	2,344.8	2,744.8	400.0	13.1%
Universidades Tecnológicas y Politécnicas (PP U006)	3,118.2	3,348.5	230.2	3.8%

^{a/} aprobado

^{1/} Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2013 de 3.5%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Fondos de Financiamiento Extraordinario

Los fondos de financiamiento extraordinario para las instituciones de educación superior han constituido una herramienta estratégica de la política pública para orientar los procesos de transformación institucional. Desde la creación de los primeros fondos de financiamiento de este tipo en la década de los noventa (FOMES y PROMEP), las IES públicas han desarrollado sus planes y programas institucionales al amparo de los programas federales apoyados con recursos extraordinarios.

En el gobierno de Vicente Fox se dio una nueva orientación a la política de apoyo a las universidades (principalmente las UPES) a través de fondos extraordinarios. De dos fondos existentes en el año 2000 para el impulso a la calidad en universidades públicas estatales, institutos tecnológicos y escuelas

normales se aumentó a siete fondos en 2006; además, se creó un fondo de financiamiento para atender los pasivos derivados de los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales.

Fue durante el gobierno de Felipe Calderón, como se describió en párrafos anteriores, cuando los fondos se ampliaron de manera notable: en 2007 y 2008 la LX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó nuevos programas presupuestarios dirigidos al mejoramiento de la calidad, a la ampliación de la cobertura y a la resolución de problemas estructurales; para 2010 se contaba con 17 fondos de financiamiento dirigidos a los diferentes subsistemas de educación superior. En el segundo año de la LXI Legislatura, algunos de ellos se fusionaron en búsqueda de una mayor racionalidad en el gasto, si bien los recursos con que contaron se vieron recortados. La baja en el ritmo de crecimiento del presupuesto a educación superior durante la segunda mitad del sexenio se vio reflejada en la disminución de recursos a los fondos extraordinarios.

A diferencia de ese trienio, para 2013 los fondos extraordinarios tuvieron un incremento real del 8.9 por ciento (ver Cuadro 16). Como resultado de las reuniones sostenidas entre la ANUIES y funcionarios de la SHCP para la integración del proyecto presupuestal para educación superior, el PIFI y el PROMEP, que en planteamientos iniciales formulados por esta Secretaría verían disminuidos sus recursos, contaron con los montos nominales aprobados para 2012; en similar situación estuvieron los programas dirigidos a las universidades tecnológicas, universidades interculturales y escuelas normales. Solamente los dos programas de apoyo a la calidad dirigidos a los institutos tecnológicos presentaron disminución en sus recursos.

Algunos fondos extraordinarios fueron favorecidos, de manera particular el de ampliación de la oferta de los institutos tecnológicos, en consonancia con la política de expansión de este subsistema. Con el incremento de 421 millones de pesos (73.5 por ciento de variación real), los planes de expansión y creación de institutos tecnológicos en diferentes regiones del país contarían con recursos presupuestales. En cambio, el aumento destinado a la ampliación y diversificación de la oferta en las universidades públicas fue menor, a tenor del 23.6 por ciento y 218 millones de pesos adicionales.

Otros tres fondos dirigidos a las universidades públicas estatales también que incrementaron su presupuesto fueron: el fondo de apoyo para saneamiento financiero de las LUPES, por debajo de la media nacional en subsidio por alumno (20.8 por ciento de variación), el fondo para la atención de problemas estructurales (7.4 por ciento) y el fondo para elevar la calidad de la educación superior (1.7 por ciento). Sin embargo, ante la caída de los años anteriores y visto en conjunto, el subsidio extraordinario aprobado para las IES públicas, a valores reales, estuvo muy alejado de lo alcanzado en 2009.

**Cuadro 16. Presupuesto para Fondos de Financiamiento Extraordinario,
Ramo 11 (millones de pesos)**

Programa presupuestario	2012 a	2013 a	Variación	
			Nominal	% Real
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	747.4	747.4	0.0	-3.4%
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	1,551.8	1,551.8	0.0	-4.3%
Fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior	781.6	1,000.0	218.4	23.6%
Fondo para elevar la calidad de la educación superior	950.0	1,000.0	50.0	1.7%
Fondo para la atención de problemas estructurales de las UPES	900.0	1,000.0	100.0	7.4%
Fondo de apoyo para saneamiento financiero de las UPES por abajo de la media nacional en subsidio por alumno	800.0	1,000.0	200.0	20.8%
Ampliación de la oferta educativa de los Institutos Tecnológicos	529.0	950.0	421.0	73.5%
Fondos de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos Federales y Descentralizados	205.8	125.2	-80.6	-41.2%
Fondo de apoyo para la calidad de Universidades Tecnológicas	218.0	225.6	7.6	0.0%
Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales existentes	114.0	118.0	4.0	0.0%
Fondo de Consolidación de las Universidades Interculturales	70.0	72.5	2.5	0.0%
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	290.0	299.5	9.5	-0.2%
Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales	195.0	195.0	0.0	-3.4%
Suma	7,352.6	8,285.0	932.4	8.9%

a : aprobado

^{1/} Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2013 de 3.5%, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Conclusiones

El proceso de negociación para el presupuesto de educación superior correspondiente al ejercicio fiscal 2013 modificó la dinámica observada en las dos últimas legislaturas. Si se hace extensiva la comparación con las LVIII y LIX Legislaturas (2000-2003 y 2003-2006), se aprecia que el proceso político de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación que se fue construyendo en los gobiernos panistas de Vicente Fox y de Felipe Calderón, y con un Congreso plural sin mayorías, entró en una nueva fase, con el retorno del PRI a la presidencia de la República y con un Congreso que, si bien mantuvo la pluralidad, comenzó a operar subordinado a la estrategia de alianzas que dieron paso al “Pacto por México”, a través del cual los acuerdos de las cúpulas partidarias del PRI, PAN y PRD incidieron de manera determinante en las negociaciones entre los correspondientes grupos parlamentarios en el Congreso.

El Proyecto de PEF presentado para 2013 correspondió a la administración iniciada el 1 de diciembre de 2012, pero su confección fue resultado del trabajo conjunto entre las autoridades salientes del gobierno de Felipe Calderón y los integrantes del grupo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto. El anuncio de que se presentaría un proyecto de presupuesto “inercial” se cumplió, tanto si se considera la tendencia del gasto programable aprobado de los últimos seis años, como su evolución porcentual del año inmediato anterior, los que tuvieron variaciones superiores; las ampliaciones al gasto programable determinadas por la Cámara de Diputados tan solo igualaron la dinámica de crecimiento de 2012, pero fueron inferiores a la tasa media de crecimiento anual del período.

El margen de negociación en la Cámara de Diputados para las modificaciones al paquete económico 2013 fue significativamente menor al de las dos anteriores legislaturas; con excepción de 2010, la ampliación de recursos a la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación aprobada para 2013 fue la más baja del período, hecho que se reflejó en el mayor acotamiento para las reasignaciones realizadas en el PEF.

El presupuesto de la función educación resultó más castigado el cual, pese a las ampliaciones consensuadas por la Cámara de Diputados, se mantuvo prácticamente estancado. Por lo que toca a la educación superior, si bien relativamente fue más beneficiada que los otros niveles educativos y aceleró su crecimiento respecto de 2012, frenó la dinámica de crecimiento observada en el período 2007-2012, situación que, ante la nueva correlación de fuerzas políticas al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, no logró ser modificada: los principales actores políticos en la Cámara de Diputados se plegaron a la estrategia de mover lo menos posible el proyecto presupuestal del Ejecutivo.

Como años anteriores, se dejó a los diputados un margen de maniobra para acordar ampliaciones en los sectores de cultura y deporte, en los cuales se siguió con la lógica del Ejecutivo de no considerar las ampliaciones de la Cámara de Diputados aprobadas en el ejercicio fiscal previo. En estos sectores ha sido práctica que sea la Cámara de Diputados la que etiquete recursos para proyectos de las entidades federativas y municipios.

La comparación de los resultados presupuestales para educación superior durante las LX y LXI legislaturas, y el primer año de la LXII Legislatura, arrojan una tendencia preocupante. El período de alto crecimiento en el trienio 2007-2009 fue seguido de una pérdida gradual de dinamismo de 2010 a 2012, y una muy ligera recuperación en 2013. Esta inconsistencia ha sido extensiva en otros períodos, tal como se observó en el gobierno de Vicente Fox y en gobiernos anteriores. A la inconsistencia se suma la opacidad en la determinación de las asignaciones a las instituciones públicas de educación superior, no obstante que para el PEF de 2013 no se haya tenido intervención de los legisladores.

Las decisiones tomadas entre la SEP y la SHCP con relación al proyecto de presupuesto para las instituciones federales y universidades públicas estatales mostró un tratamiento inequitativo, principalmente respecto de estas últimas, pues por más acuerdos de nivelación presupuestal que se hubieran

tenido entre las autoridades educativas y algunas universidades, no se explica que ocho de ellas recibieran aumentos, mientras 26 no tuvieron variación en términos reales.

Lo anterior es indicativo de la ausencia de políticas de financiamiento de la educación superior con visión de largo plazo. En los encuentros sostenidos entre rectores de universidades, legisladores y autoridades hacendarias al inicio de las negociaciones para la determinación del PEF 2013, se planteó la urgencia de transitar hacia un nuevo esquema de asignación presupuestal sustentado, entre otros criterios, en los de institucionalidad, suficiencia, equidad y transparencia. Como lo señala la ANUIES en el documento *Inclusión con responsabilidad social*, se requiere “realizar reformas jurídicas y establecer, de común acuerdo entre las IES, la ANUIES y la SEP, nuevas premisas y criterios para el financiamiento de una educación superior con visión de Estado, que otorgue suficiencia y certeza presupuestal, con el establecimiento de presupuestos plurianuales y la corresponsabilidad entre el gobierno federal y los gobiernos estatales” (ANUIES, 2012: 130).

La experiencia de como fue procesado el presupuesto federal para la educación superior y los resultados obtenidos, muestra la urgencia de la definición de una nueva política de financiamiento público. En el primer año del sexenio de Enrique Peña Nieto, y en el marco de reformas legislativas como la educativa y la fiscal, cabe preguntarse si la estrategia de negociación observada para el ejercicio fiscal de 2013 será la tónica del sexenio, y si en este gobierno se avanzará en el establecimiento de políticas públicas que, al tiempo que disminuyan la discrecionalidad e inequidad en las asignaciones presupuestales, perfilen un proyecto sostenido para el desarrollo de la educación superior pública del país.

Referencias documentales

- ANUIES (2012). *Inclusión con responsabilidad social. Elementos de diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior*. México, ANUIES.
- Cámara de Diputados (2013). *LX, LXI y LXII Legislatura*, en http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (2012). Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. *Gaceta Parlamentaria* No. 3671-A, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, 20 de diciembre.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (2013). *Acuerdo de la de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, por el que se establece el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, así como de las solicitudes de gestión o ampliación de recursos propuestas por los legisladores*, en http://www3.diputados.gob.mx/camara/oo1_diputados/o12_comisioneslxii/o1_ordinarias/o17_presupuesto_y_cuenta_publica
- Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (2012). *Opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos respecto al Proyecto de Presu-*

- puesto de Egresos de la Federación 2013*, Palacio Legislativo de San Lázaro, 14 de diciembre.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2013). *Banco de Información Económica, Cuentas Nacionales*, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Integralia (2012). *Reporte Legislativo*, número cuatro, LXII Legislatura, Septiembre-Diciembre, en <http://www.reportelegislativo.com.mx>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo. Última reforma publicada el 09 de abril de 2012.
- Presidencia de la República (2013). *Primer Informe de Gobierno*, en <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2012a). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2013*, en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/criterios_generales/cgpe.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012b). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2013b). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012*, en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/index.html