



ISBN: 9786073027205

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA
UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Mendoza Rojas, J. (2019).
Retos del financiamiento de la educación superior: ajustes
presupuestales (2015-2017).
En H. Casanova Cardiel, E. González González, y L. Pérez Puente
(Coords.), *Universidades de Iberoamérica: ayer y hoy* (pp. 491-524).
Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-
SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

RETOS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: AJUSTES PRESUPUESTALES (2015-2017)

Javier Mendoza Rojas

IISUE-UNAM

INTRODUCCIÓN

El financiamiento de la educación superior no ha dejado de ser, durante las últimas décadas, el principal tema de la agenda de gestión de las universidades frente al gobierno federal y los gobiernos estatales. Ello no está desvinculado de la relevancia que ha adquirido el debate sobre los modelos de financiamiento de la educación superior en el mundo a raíz de las diversas crisis por las que han atravesado las finanzas públicas de los estados nacionales. A la pregunta de a quién corresponde cubrir los costos crecientes de una educación superior en constante proceso de expansión y diversificación, se han dado diversas respuestas en el mundo, con modelos que combinan financiamiento público y privado, gratuidad y cobro de cuotas, financiamiento a la oferta (subsidio a las universidades) y financiamiento a la demanda (becas y crédito educativo a los estudiantes). Sin embargo, en muchos países las políticas económicas que liberalizaron los mercados desde los años ochenta del siglo pasado, consideraron a la educación superior como un servicio que se presta en un mercado abierto y competitivo y como una mercancía que se comercializa en el mercado de los bienes privados, más que como un servicio público a disponibilidad de toda la sociedad.

En nuestro país, sin embargo, pese a la acelerada expansión del segmento privado de educación superior durante la década de los noventa, el sector público no dejó de ser mayoritario: desde 2003

atiende a dos de cada tres estudiantes y absorbe cuantiosos recursos públicos proporcionados por el gobierno federal y los gobiernos estatales; incluso la tendencia de un mayor crecimiento relativo de las instituciones de educación superior (IES) particulares se modificó desde hace 15 años, cuando repuntó nuevamente el proceso de crecimiento de las IES públicas gracias a una política de financiamiento creciente por parte del Estado mexicano.

Tras un periodo de crecimiento sostenido del gasto público en educación superior a lo largo de 25 años luego de la recuperación de la crisis de la deuda externa, para 2015 las principales variables macroeconómicas y las políticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el manejo de las finanzas públicas apuntaron hacia un nuevo ciclo restrictivo que tendría afectaciones al desarrollo de las universidades públicas. En este trabajo se analizan los ajustes determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el marco de la evolución del financiamiento federal destinado a las instituciones públicas de educación superior.

FINAL DE UN CICLO DE EXPANSIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE Y DEL GASTO EN EDUCACIÓN

El Paquete Económico 2016 fue el cuarto que correspondió a la administración de Enrique Peña Nieto; con él se abrió la segunda mitad de su gobierno en un entorno económico mundial y nacional desfavorable para las finanzas públicas. En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (Pronafide), se tenía un escenario optimista para el crecimiento de la economía nacional, pese al contexto internacional de alta volatilidad y a la débil recuperación observada en los países desarrollados tras la crisis sufrida en 2008 y 2009. Las proyecciones de crecimiento de la economía nacional que se hicieron en el primer año del gobierno estimaron la contribución que tendrían en el PIB cuatro de las siete reformas estructurales realizadas en 2013: telecomunicaciones, energética, financiera y hacendaria.

La reforma hacendaria, aprobada en octubre de 2013, fortalecería los ingresos tributarios con la ampliación de la base impositiva al ingreso y al consumo. Entre los cambios a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria —parte de la reforma—, se establecía un techo de gasto que limitaría el crecimiento del gasto corriente, así como una regla de balance estructural implícita que permitiría generar ahorros y disminuir los requerimientos financieros del sector público.

Entonces se avizoraba a mediano plazo un panorama favorable para la economía nacional, una vez que maduraran las reformas estructurales que impactarían en el incremento de la productividad, la inversión y el empleo: para 2018 el PIB observaría su máximo potencial de crecimiento, estimado en 5.3 por ciento, mientras que sin las reformas solamente se estimaba en 3.5 por ciento. De este modo, de acuerdo con las previsiones gubernamentales, se revertirían las bajas tasas de crecimiento de la última década, que en promedio habían alcanzado 2.4 por ciento anual.

Los paquetes económicos presentados por la SHCP para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016 se orientaron por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), así como por los objetivos, estrategias y metas planteados en el Pronafide. El principal objetivo para alcanzar la meta nacional “México Próspero” del PND, fue mantener la estabilidad macroeconómica del país, y el primer objetivo del Pronafide fue “ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico”.¹

Entre 2001 y 2015, el incremento de los ingresos petroleros dio sustento al crecimiento sostenido en el gasto público: el total de ingresos presupuestarios pasó de 19.2 a 22.7 por ciento del PIB, lo que permitió que el gasto programable incrementara ocho puntos porcentuales como porcentaje del PIB, al pasar de 13.8 a 21.1 por ciento debido, principalmente, a un aumento del gasto en pensiones, inversión física, salud y educación. En los dos primeros años del sexenio 2012-2018 los ingresos petroleros representaron la tercera parte de los ingresos del gobierno federal, porcentaje que cayó a 30

1 SHCP, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*, p. 73.

por ciento en 2015 y a 21 por ciento en 2016, ya en el marco de la crisis de los precios mundiales del petróleo. Por su parte, los ingresos tributarios subieron de 46 a 59 por ciento, como resultado de la reforma hacendaria de 2013, y compensaron la caída de los ingresos petroleros.

En este marco de modificación en las fuentes de ingreso, de 2015 a 2017 —con la referencia del presupuesto aprobado para este último año— el gasto federal sufrió cuatro ajustes que repercutieron en el desarrollo de diversos programas: el primero de ellos se anunció en enero de 2015 como parte de las “medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad” en un entorno de desaceleración de la economía mundial y caída de los precios del petróleo,² con un recorte de 124 300 millones de pesos (mdp) que afectó a los ramos administrativos (52 300 mdp), a Pemex (62 000 mdp) y a la CFE (10 000 mdp); el segundo, anunciado como “ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica”,³ se realizó en febrero de 2016 y redujo el gasto en 132 300 mdp (29 300 mdp en los ramos administrativos, 100 000 mdp en Pemex, 2 500 mdp en CFE y 500 mdp en el ISSSTE); el tercero se realizó en junio de ese mismo año como parte de las medidas dadas a conocer por la SHCP y el Banco de México tras el triunfo de la votación por la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), anunciándose un nuevo recorte al gasto público por 31 715 mdp en el gobierno federal;⁴ el cuarto se realizó en el Proyecto de PEF 2017, el cual redujo el gasto, además de los recortes de 2016, en poco más de 70 000 mdp.

Después de un largo periodo de expansión de los ingresos y del gasto público, para 2017 se hizo una estimación de ingreso-gasto inferior a la aprobada en el ejercicio fiscal previo: en la Iniciativa de

2 SHCP, “La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”, comunicado de prensa 007/2015, 30 de enero, 2015.

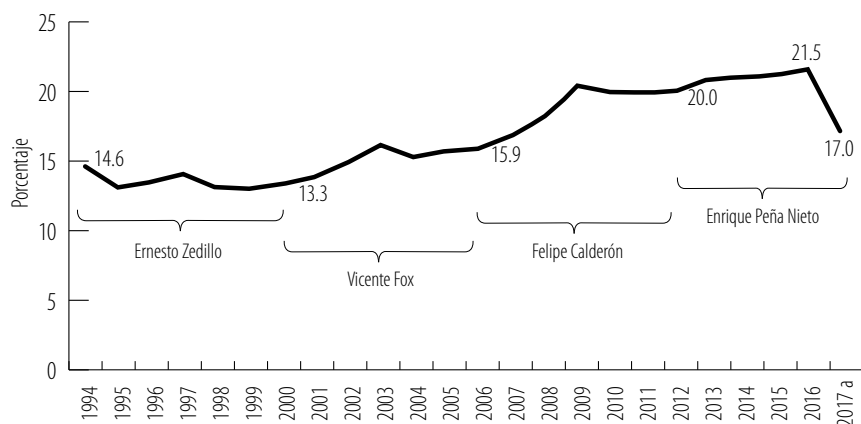
3 SHCP, “Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica”, comunicado de prensa 020-2016, 17 de febrero, 2016.

4 SHCP, “Conferencia sobre el Brexit y su impacto en la economía mexicana que ofrecieron la SHCP, SE y el Banco de México en Palacio Nacional”, 24 de junio, 2016.

Ley de Ingresos para 2017 el monto de los ingresos, equivalentes al gasto neto total del Proyecto de PEF, se reducía en -1.7 por ciento; por su parte, el gasto programable lo hacía en -6.1 por ciento. Con ello se revertía la tendencia creciente de participación del gasto programable respecto del PIB. Como se observa en la gráfica 1, de 1994 a 2016 el gasto pasó de 14.6 por ciento a 21.5 por ciento, estimándose que el indicador caiga a 17 por ciento con el presupuesto aprobado para 2017.

Si se analiza el comportamiento del gasto programable de los últimos cuatro sexenios, se concluye que cada gobierno aceleró la expansión del gasto como porcentaje del PIB: en el sexenio de Zedillo el promedio fue de 13.5 por ciento; en el de Fox de 15.3, en el de Calderón de 19.2 y en la primera mitad del sexenio de Peña Nieto alcanzó 21.0 por ciento (gráfica 1).

GRÁFICA 1
Gasto programable como porcentaje del producto interno bruto, 1994-2017



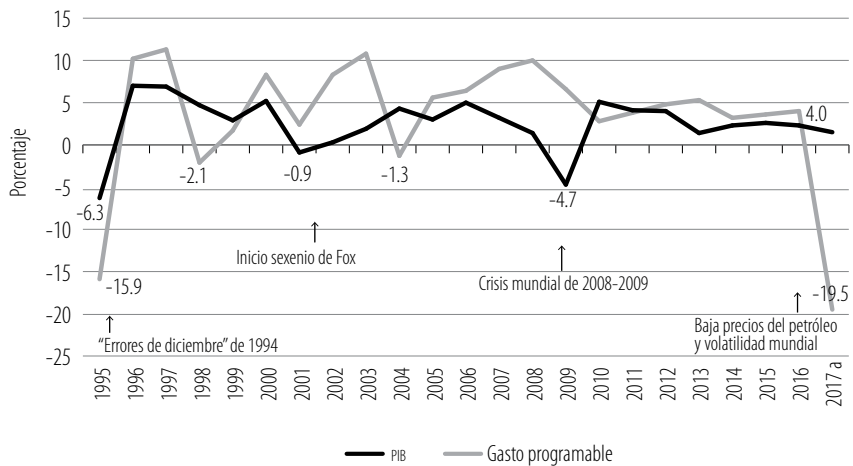
Fuentes: Planes, programas e informes del portal de la SHCP, <https://www.transparencia.hacienda.gob.mx/es/transparencia/planes_programas_e_informes>, consultado el 20 de enero, 2019; INEGI, “Banco de Información Económica”, y portal INEGI, <<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/bie.html>>, consultado el 20 de enero, 2019.
Nota: a: aprobado.

De las crisis económicas de los años recientes, solamente la de 1994-1995 (“errores de diciembre” al finalizar el sexenio de Salinas) repercutió en la contracción del gasto programable. No fue el caso del inicio del sexenio de Fox, cuando el PIB cayó -0.6 por ciento en

2001, mientras que el gasto creció en 2.4 por ciento y en 2002 lo hizo en 8.3. De igual manera, la crisis económica mundial de 2008-2009 no repercutió en recortes al gasto, por el contrario, en 2008 tuvo su mayor crecimiento (10.0 por ciento) y en 2009, ya con los claros embates de la crisis, lo hizo aún en 6.6 por ciento como consecuencia de la política contracíclica seguida por las autoridades hacendarias (gráfica 2).

GRÁFICA 2

Variación porcentual anual del producto interno bruto y del gasto programable, 1995-2017



Fuentes: "4to Informe de Gobierno 2015-2016", en Planes, programas e informes del portal de la SHCP <https://www.transparencia.hacienda.gob.mx/es/transparencia/planes_programas_e_informes>, consultado el 20 de enero, 2019; INEGI, "Banco de Información Económica INEGI", y portal INEGI <<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/bie.html>>, consultado el 20 de enero, 2019.

Nota: a: aprobado.

Desde la crisis económica de inicio del sexenio de Zedillo, solamente en otros dos años, además de 1995, disminuyó el gasto: -2.1 por ciento en 1998 y -1.3 en 2004; los otros 18 ejercicios fiscales fueron de expansión. Como se observa, no existe una correlación positiva entre la variación del PIB y el gasto programable, en tanto la determinación de éste obedece a la estimación de distintas variables macroeconómicas y a las políticas para el manejo de las finanzas públicas, que pueden estar enfocadas algunos años a impulsar la actividad económica en momentos de recesión o desaceleración. Las

políticas aplicadas en 2016 y 2017 ejemplifican lo anterior, pues, aunque en los criterios generales de política económica se previó un crecimiento moderado del PIB para ambos años (en el rango de 2-3 por ciento), frente a las condiciones adversas de la economía mundial se tomó la decisión de ajustar el gasto y romper con la tendencia de crecimiento inercial, además de que a lo largo de 2016 diversos organismos nacionales e internacionales redujeron en distintas ocasiones los pronósticos de crecimiento de la economía mexicana. Sin embargo, y pese las medidas de ajuste tomadas en 2016, el gasto programable ejercido se incrementó en 19 por ciento respecto del aprobado, ello como resultado de las ampliaciones líquidas a Pemex y CFE (por más de 300 000 mdp), además del pago de pensiones y de las ampliaciones a la SEP para el apoyo a centros educativos de las entidades federativas y municipios. Es por ello que en 2016 el gasto programable tuvo aún una variación real de 4 por ciento⁵ y el PEF aprobado para 2017 presentó una reducción de 19 por ciento respecto del gasto ejercido en 2016 (respecto del presupuesto aprobado ese año la disminución es de 6.4 por ciento).

A lo largo del periodo, el gasto en la función educación observó un comportamiento similar al del gasto programable, si bien con una tasa de crecimiento anual menor (3.1 por ciento). Solamente en tres años la variación fue negativa (1995, 2003 y 2004). En el periodo, a la educación se le destinó en promedio uno de cada cinco pesos del gasto programable,⁶ si bien disminuyó su participación relativa en el conjunto del gasto, pues mientras que en 1994 representó 23 por ciento, en 2015 bajó a 18 por ciento.

Para el caso de la SEP, están disponibles series históricas consolidadas a partir del sexenio de Fox: de 2001 a 2015 el gasto ejercido varió anualmente en 4.3 por ciento y no fue hasta 2015 cuando se

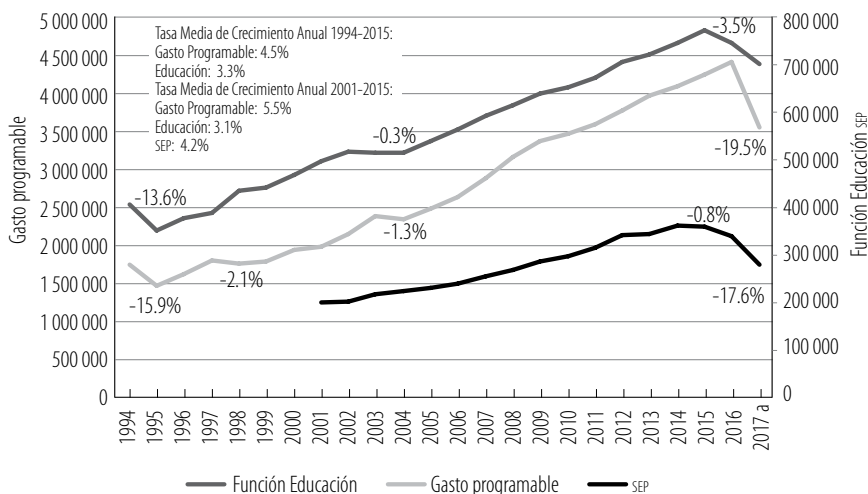
5 SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016*.

6 El gasto educativo tiene diversas clasificaciones: la funcional considera el gasto total de la administración pública federal considerado en la función educación; la clasificación administrativa considera el presupuesto asignado al ramo 11 (SEP) y los ramos generales 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación. Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y a los fondos educativos del ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios).

estancó. En cuatro años del sexenio de Felipe Calderón la variación fue superior a 6 por ciento, alcanzando su mayor crecimiento (8.1 por ciento) en 2012. En el primer año del gobierno de Peña Nieto el crecimiento bajó a 1.2 por ciento, en 2014 se recuperó (5.0 por ciento), pero para 2015 por primera vez el gasto ejercido por la SEP observó una disminución del -0.8 por ciento, y con ello marcó un parteaguas en la tendencia de gasto creciente. En 2016 la variación también fue negativa (-5.3 por ciento), y con las cifras del presupuesto aprobado para 2017 la caída será de -17.6 por ciento (gráfica 3).

GRÁFICA 3

Gasto programable, función Educación y SEP,* 1994-2017



Fuentes: Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno, anexo estadístico*, 2016; SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017*.

Notas: *Para efectos de comparación, el presupuesto de SEP de 2017 comprende el presupuesto de la Secretaría de Cultura, creada en 2016.
a: aprobado.

A mediados del sexenio de Peña Nieto llegó a su fin una etapa de las finanzas públicas sostenidas. La caída de los ingresos petroleros de 2015 y la volatilidad de la economía mundial fueron los factores que desencadenaron recortes presupuestales en educación superior en una magnitud no vista al menos en las últimas dos décadas en el país. A lo anterior se agregaron dos situaciones coyunturales: primero el referido triunfo del voto por la salida del Reino Unido de la

Unión Europea (Brexit) en el referéndum realizado en junio de 2016, y el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en noviembre, que de manera inmediata repercutió en la devaluación del peso frente al dólar y en la mayor incertidumbre sobre el desempeño de la economía mexicana de los últimos años.⁷

CAMBIO EN LA TENDENCIA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

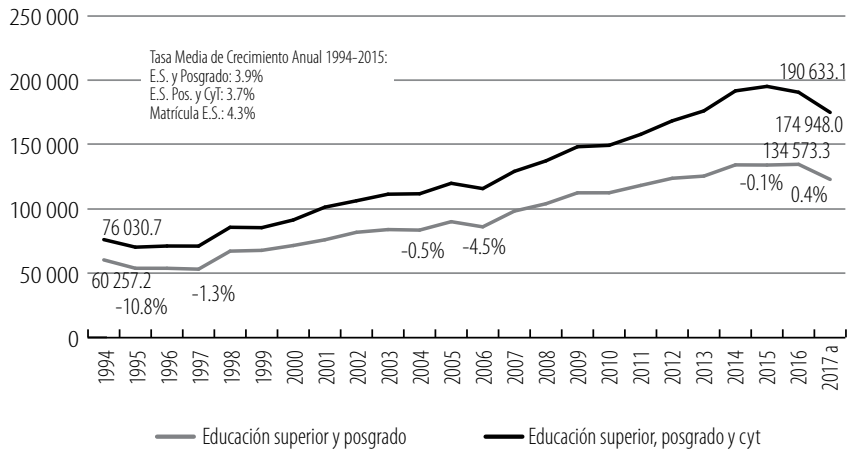
Las tendencias del gasto programable, del gasto en educación y del gasto ejercido por la SEP se vieron reflejadas en el presupuesto ejercido en educación superior.⁸ De 8 624 mdp ejercidos en 1994, se alcanzaron 121 812 mdp en 2015, con un crecimiento real de 122 por ciento (gráfica 4). Como ocurrió con el gasto en educación y el destinado a la SEP, el gasto federal de educación superior no fue sostenido: las variaciones de los años 1994 (15 por ciento), 1997 (26 por ciento) y 2007 (14 por ciento) no volvieron a repetirse. Cabe señalar que en ese último año la Cámara de Diputados determinó ampliaciones importantes al proyecto de presupuesto para este nivel educativo; en otros dos años (2009 y 2014) el ritmo de crecimiento, si bien no de esa magnitud, también fue relevante (8.2 y 7.0 por ciento).

7 La volatilidad de la paridad del peso se vio reforzada por las declaraciones de Trump en el sentido de renegociar el Tratado de Libre Comercio y tomar otras medidas de carácter proteccionista que afectarían a la economía mexicana, por el anuncio de la renuncia de Agustín Carstens como gobernador del Banco de México (la cual haría efectiva en junio de 2017), y por el incremento al precio de las gasolinas en enero de 2017, que desató movilizaciones sociales inéditas en el país y el establecimiento de medidas de austeridad en el ejercicio presupuestal.

8 El gasto en educación superior se puede considerar de dos maneras: 1) recursos asignados en las subfunciones presupuestales de educación superior y de posgrado de toda la administración pública federal; 2) al monto anterior, se suman los recursos de la función Ciencia y Tecnología de toda la administración pública federal. Esta segunda forma de clasificación es la reportada en los informes de gobierno como Gasto Federal en Educación Superior. Cabe señalar que en esta clasificación del gasto se incluyen los recursos para ciencia y tecnología que no son ejercidos por las instituciones de educación superior.

GRÁFICA 4

Evolución del gasto federal de educación superior, 1994-2017



Fuente: Presidencia de la República, *Cuarto informe...*, anexo estadístico; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1994 a 2016*; SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*.

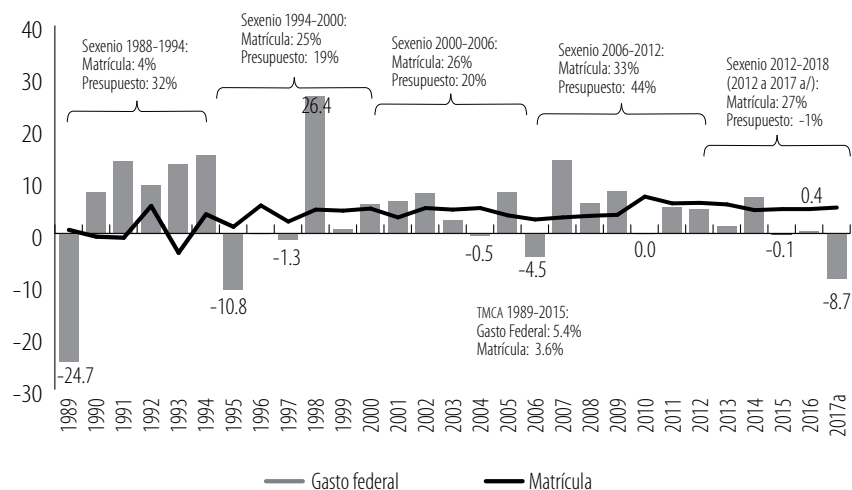
Nota: a: aprobado.

Pese a esta expansión presupuestal, el esfuerzo financiero del gobierno federal estuvo por debajo de la expansión del sistema: la matrícula escolarizada creció en 142 por ciento, 20 puntos porcentuales más que el presupuesto. En otros términos, el saldo neto a partir de 1994 fue negativo, medido por el indicador subsidio por alumno, si bien cada sexenio observó un resultado distinto: en el gobierno de Salinas de Gortari el crecimiento del presupuesto (32 por ciento) rebasó con mucho al de la matrícula (4 por ciento); en el de Zedillo creció más la matrícula (25 por ciento) que el presupuesto (19 por ciento), evolución muy similar a la del sexenio de Fox (26 por ciento matrícula y 21 por ciento presupuesto); en el de Calderón el presupuesto fue más dinámico (44 por ciento) que la matrícula (33 por ciento) y en los primeros cinco años del sexenio de Peña Nieto se revirtió la tendencia (27 por ciento de crecimiento de matrícula y contracción del presupuesto en -1.0 por ciento). No obstante ello, a lo largo de dos décadas los recursos económicos provenientes del gobierno federal destinados a la educación superior fueron crecientes,

lo que había revertido la fuerte caída que se tuvo durante los años de la crisis económica de la década de los ochenta del siglo pasado.

GRÁFICA 5

Variación porcentual de la matrícula* y del gasto federal de educación superior, 1989-2017



Fuentes: Presidencia de la República, *Cuarto informe... , anexo estadístico*; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989 a 2016*, y SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017*.
 Notas: *Comprende la matrícula escolarizada pública; a: aprobado.

Un segundo cambio que se observa es el hecho de que, de 2006 a 2014, el presupuesto ejercido en educación superior siempre fue mayor que el aprobado, como resultado de las gestiones que realizaron las universidades con sus gobernadores, con la SEP y con la SHCP, y del hecho de que en ninguno de esos años se redujo el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para los fondos de financiamiento extraordinario (cuadro 1).

AJUSTES PRESUPUESTALES 2015

El 15 de octubre de 2014 la Cámara de Diputados aprobó el PEF correspondiente al ejercicio fiscal 2015, bajo el supuesto de que el precio del barril de petróleo estaría en 79 dólares, tal como fue considerado en la Ley de Ingresos aprobada en el Congreso. A los pocos

meses, sin embargo, vino el desplome mundial de los precios del petróleo (para marzo la mezcla mexicana disminuyó a 44 dólares), lo que traería como primera consecuencia el recorte del gasto público. El anuncio del ajuste se justificó de la siguiente manera:

El entorno económico internacional desde finales del año pasado, presentó un deterioro significativo debido a los siguientes factores: la drástica caída en el precio del petróleo; la volatilidad financiera asociada al inminente incremento en las tasas de interés en Estados Unidos, y la desaceleración de la economía global [...] El Gobierno de la República ha determinado, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ajustar el gasto público a partir de este mismo ejercicio, previendo un entorno adverso en los siguientes años.⁹

CUADRO 1

Presupuesto Federal de Educación Superior Ramo 11-SEP, aprobado y ejercido 2006-2016 (millones de pesos)

Año	Presupuesto Educación Superior		
	Aprobado	Ejercido	Variación
2006	46 828.2	51 213.3	9.4%
2007	54 920.2	61 544.6	12.1%
2008	64 244.9	68 259.0	6.2%
2009	72 495.7	76 038.6	4.9%
2010	78 568.1	79 149.9	0.7%
2011	84 662.5	87 433.1	3.3%
2012	89 596.6	95 223.6	6.3%
2013	96 149.3	97 611.2	1.5%
2014	109 293.2	109 634.9	0.3%
2015	113 283.0	112 501.0	-0.7%
2016	117 565.8	117 843.1	0.2%
Promedio 2006-2016			4.0%

Fuentes: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2006 a 2016; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 2006 a 2016.

Del recorte total por 124 300 mdp, las dependencias y entidades del gobierno federal tendrían que ajustar su presupuesto en 52 300 mdp, correspondiéndole a la SEP 7 800 mdp. Al mismo tiempo, la SHCP anunció que se revisaría la estructura del gasto público con el propósito de romper la inercia presupuestal, mejorar los procesos administrativos y eliminar, en su caso, programas presupuestarios

9 SHCP, "La SHCP anuncia medidas...", p. 1.

que presentaran duplicidad. El “presupuesto base cero” sería la nueva metodología que seguirían todas las dependencias de la administración pública federal para la confección del PEF correspondiente al ejercicio fiscal 2016.

En ese año, pese a que las autoridades de la SEP y de la SHCP habían anunciado que el presupuesto de educación superior no estaría considerado entre los ajustes, dos de los fondos de apoyo extraordinario se vieron afectados: el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES), que redujo sus recursos en cerca de 300 mdp —la tercera parte de los recursos aprobados—, y el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las Instituciones Educativas (Profocie), que recortó su presupuesto en dos terceras partes (1 564 mdp). También se vieron disminuidos en cerca de 3 000 mdp los recursos del Programa Nacional de Becas que otorga la Subsecretaría de Educación Superior (44 por ciento de disminución).

Este ajuste afectó a las universidades públicas estatales (UPE) y a las universidades públicas estatales con apoyo solidario (UPEAS) por un monto total de 1 859 mdp, y a las escuelas normales, las cuales dejaron de recibir recursos del Profocie por 622 mdp. Las inconformidades de los rectores de las universidades afectadas por los recortes no se dejaron esperar. Dos de los consejos regionales de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) publicaron desplegados en los que manifestaron su rechazo a la reducción de los recursos de los fondos extraordinarios, con el agravante de que ya se habían firmado los convenios entre las universidades y la SEP con los montos previos al ajuste presupuestal.

Cabe señalar que, pese a los ajustes de 2015, la SEP ejerció 21 000 mdp más que el presupuesto aprobado, el cual había ascendido a 305 000 mdp. Entre las razones de esta variación estuvieron el incremento en subsidios para organismos descentralizados estatales y para la prestación de servicios de educación técnica, superior y posgrado.¹⁰ Las instituciones de educación superior que tuvieron mayores ampliaciones fueron El Colegio de México (13.4 por cien-

10 SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015*.

to), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) (9.3 por ciento), Tecnológico Nacional de México (Tecnm) (8.2 por ciento), Instituto Politécnico Nacional (5.4 por ciento) y Universidad Pedagógica del Estado de Sinaloa (UPES) (2.7 por ciento). Sin embargo, el presupuesto ejercido en educación superior tuvo una disminución de -0.7 por ciento, hecho no visto desde el año 2000.

PRESUPUESTO 2016

El escenario que se presentaba en el presupuesto de educación superior para 2016 se vislumbraba sombrío como consecuencia de la agudización de los problemas que enfrentarían las finanzas públicas ante la continuación de la baja en los precios del petróleo y el entorno económico desfavorable, así como de la instrumentación de las medidas restrictivas del gasto decidida en 2015.

De acuerdo con lo anunciado por la SHCP, para la elaboración del proyecto de presupuesto se habría procedido de modo distinto a los años anteriores. El nuevo método presupuestario implicaba que cada unidad responsable justificara con detalle el presupuesto y su rentabilidad para la consecución de los fines y objetivos establecidos. El partir de “cero” implicaría romper con los paradigmas establecidos y con la inercia presupuestal de cada programa, entidad o dependencia de gobierno. Se anunciaba una especie de “borrón y cuenta nueva”.¹¹

11 El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados retomó definiciones de diversos especialistas sobre el presupuesto base cero aplicado principalmente en empresas: “consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro. Es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, sin base de datos históricos; también en nuevas operaciones que sean diferentes a las habituales de la empresa. Cuando las empresas están gastando más de lo necesario o desmesuradamente, se elabora el presupuesto base cero, para reorientar los recursos con mayor efectividad. El proceso base cero proporciona información detallada sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior”, CEFP, Cámara de

El uso de este enfoque serviría para reorganizar los diferentes componentes del gasto, mejorar su eficiencia en el marco de austeridad presupuestal y garantizar el equilibrio presupuestario. Con ello se eliminarían o fusionarían programas de acuerdo con la evaluación de su impacto y se priorizarían los programas con base en su potencial para contribuir al logro de las metas nacionales del PND.

El anuncio de esta nueva forma de proceder llevó a la publicación de artículos en la prensa y a la realización de diversos encuentros con especialistas en materia presupuestaria. Los principales cuestionamientos giraron en torno a la poca factibilidad de su aplicación, considerando el poco tiempo para la formulación del PEF, así como la complejidad técnica y política de una metodología que implicaba romper con las inercias administrativas de las dependencias gubernamentales.¹²

¿En qué se plasmó la reingeniería del gasto público en la confección del proyecto de PEF 2016? Por un lado, en la nueva estructura programática y, por otro, en la reducción del gasto en diversos programas presupuestarios, principalmente en el renglón de servicios personales y gastos de operación. El enfoque “base cero”, más que una redefinición estructural del gasto que rompiera con la inercia presupuestal, fue la justificación para contener las presiones de gasto. Según la exposición de motivos del proyecto de PEF, para su confección se habrían revisado los programas presupuestarios con la utilización de la información disponible en el Sistema de Evaluación del Desempeño.¹³ De acuerdo con lo declarado por las autoridades

Diputados, “El Presupuesto Base Cero (compilación de notas seleccionadas)”, CEFP/023/2005, julio de 2015.

12 R. Rodríguez, “Presupuesto base cero ¿solución o problema?”, *Campus Milenio. Suplemento universitario*, 26 de marzo, 2015.

13 “Una de las primeras acciones que se llevaron a cabo para conformar el proyecto de presupuesto fue analizar de manera específica los programas presupuestarios que operan en el ejercicio fiscal 2015 considerando los diversos elementos disponibles del Sistema de Evaluación del Desempeño. Así, a partir de las necesidades de la población a la que están dirigidos, de los bienes o servicios que prestan, y considerando información de desempeño, como son los resultados de sus principales indicadores y los informes sobre sus evaluaciones, se identificaron complementariedades, similitudes y posibles riesgos de duplicidades, con el fin de establecer fusiones, re sectorizaciones y, en su caso, eliminaciones”. SHCP, *Exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, 2015, p. 18.

hacendarias, para el caso de los programas de educación se habrían tomado en cuenta las evaluaciones practicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a fin de identificar complementariedades, similitudes y/o duplicidades.¹⁴ De este modo, el “Presupuesto Basado en Resultados”, que opera desde 2008 para el proceso programático-presupuestal, y el enfoque “base cero” habrían sido estrategias complementarias seguidas para la formulación del proyecto de PEF 2016.

Sin embargo, para el caso de los programas destinados a universidades públicas estatales, universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales, a escuelas normales y a institutos tecnológicos (Tecnológico Nacional de México), se tomaron decisiones apresuradas para suprimir y fusionar programas, sin la participación de las universidades afectadas por las decisiones. La nueva estructura programática dada a conocer por la SHCP a mediados del año redujo los programas presupuestarios en una quinta parte, al pasar de 1097 a 861 mdp. Los principales cambios programáticos en el ramo 11 (SEP) consistieron en fusionar los diversos programas de apoyo a la cultura y al deporte hasta entonces existentes, en dos nuevos programas, eliminar cinco y crear dos nuevos (Programa Nacional de Inglés y Programa Nacional de Convivencia Escolar).

Una decisión que afectó al financiamiento de la educación superior fue fusionar tres programas: FECES, Profocie y Programa de Fortalecimiento de la Calidad de la Educación Básica en el nuevo programa denominado Fortalecimiento de la Calidad Educativa. Con esta decisión, después de una década ininterrumpida se dejarían de asignar recursos extraordinarios a las universidades públicas estatales a través de lo que se conoció como Fórmula CUIA.¹⁵

14 El Coneval había propuesto a la SHCP dos objetivos para el presupuesto social: reducir la pobreza, especialmente la pobreza extrema, y aumentar el acceso efectivo de los derechos sociales. Coneval, “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016”, 2015.

15 La fórmula de asignación, basada en el desempeño institucional, fue acordada en el seno del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUIA) de la ANUIES y concertada con la SEP en 2003, y su aplicación comenzó en el ejercicio fiscal de 2006. Hasta 2010 se aplicó en el programa presupuestario Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, y de 2011 a 2015 en el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior. Durante la década

Con la nueva estructura programática, el 8 de septiembre la SHCP hizo entrega al Congreso de la Unión del paquete económico para 2016. Los criterios generales de política económica que lo acompañaron presentaron nuevas estimaciones macroeconómicas: el crecimiento porcentual del PIB, para 2015 y 2016, se redujo en seis décimas de punto al estimado por la SHCP seis meses atrás (rango entre 2.0 y 2.8 para 2015 y entre 2.6 y 3.6 para 2016). Por su parte, el precio del petróleo se calculó en 50 dólares por barril, cinco dólares menos de las estimaciones previas y 29 dólares menos que el aprobado en 2015. Las estimaciones del tipo de cambio peso/dólar también fueron modificadas (para 2016 la paridad se esperaba en un promedio de 15.9 pesos por dólar). Sin embargo, la baja de los ingresos petroleros sería compensada por mayores ingresos tributarios derivados de la reforma fiscal de 2013.

El proyecto de PEF estimó que para 2016 se tendrían presiones adicionales a las finanzas públicas derivadas de los incrementos del costo de la deuda pública (mayores tasas de interés y depreciación del peso), de las mayores participaciones para las entidades federativas derivadas del incremento en los ingresos tributarios (recursos del ramo presupuestal 28 que se distribuyen de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), así como de la reducción del déficit presupuestario (pasar del 1.3 por ciento del PIB en 2015 a 0.5 por ciento en 2016).

Para enfrentar estas presiones, el gobierno federal se planteó revertir la expansión del gasto programable. En el proyecto de PEF se consideró una reducción de -1.9 por ciento para el gasto neto total y de -5.9 por ciento para el gasto programable. El monto de la disminución de este gasto, sin considerar la inversión de alto impacto, sería de 229 500 mdp, respecto del presupuesto aprobado para 2015 (-7 por ciento).¹⁶

En la exposición de motivos del proyecto de PEF se señaló que se contemplaba priorizar a las universidades públicas federales y esta-

se beneficiaron las 34 universidades públicas estatales y tres universidades públicas estatales con apoyo solidario afiliadas a la ANUIES.

16 SHCP, *Exposición de motivos...*

tales, al ser la educación superior una de las cinco áreas prioritarias que, junto con la ciencia y la tecnología, la cultura, la seguridad nacional y los programas que impulsan la productividad y la actividad económica, se consideraban estratégicas en el presupuesto. De acuerdo con lo anterior, la prioridad de la educación superior consistió en no aplicar recortes como se hizo en otros sectores del PEF, si bien los recursos presupuestados resultaban del todo insuficientes para hacer frente a la expansión del sistema y a las necesidades de desarrollo de las universidades.

Veamos cómo se reflejaron estas declaraciones en la propuesta presentada por el Ejecutivo para educación:

1. El presupuesto destinado a la SEP se reducía en -4.8 por ciento, un punto porcentual menos que la disminución del gasto programable y muy por debajo de las disminuciones globales en todos los ramos administrativos del gobierno federal (-9.9 por ciento).¹⁷
2. Como porcentaje del gasto programable, los recursos de educación de los ramos 11, 25 y 33 pasaban de 19 a 20 por ciento.
3. El presupuesto destinado en las subfunciones de educación superior y de posgrado de la SEP prácticamente mantenía el valor real del presupuesto aprobado para 2015 (variación de 0.2 por ciento).
4. Los recursos federales destinados a las instituciones públicas de educación superior en todas sus funciones (educación, cultura, investigación y administración) y a todos los programas presupuestarios de educación superior, enfrentarían una ligera disminución de -0.2 por ciento.

De este modo, el proyecto de presupuesto representaba un reto para las universidades que no podría ser enfrentado con las estrategias de negociación presupuestal seguidas durante el ciclo de expan-

17 Algunas secretarías y dependencias enfrentaban fuertes disminuciones, entre las que sobresalían la SCT (-25 por ciento), Sagarpa (-20 por ciento), Presidencia (-19 por ciento), Semarnat (-18 por ciento), Turismo (-16 por ciento) y Economía (15 por ciento).

sión del gasto público. En el marco de una restricción de las finanzas públicas, las políticas del gobierno federal pondrían el énfasis no en la suficiencia presupuestal y en la certeza de su asignación —demandas reiteradas de las universidades— sino en la disciplina presupuestal, en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la austeridad en el gasto. En este contexto se recuerda la frase de Jesús Reyes Heróles como secretario de Educación Pública en 1982, al iniciar la crisis de la década perdida: “hacer más y mejor con menos”. Las elevadas tasas de crecimiento de los recursos federales para educación superior observadas en gobiernos anteriores eran ya historia que difícilmente se volvería a repetir.

El análisis, discusión y aprobación del PEF para 2016 correspondió a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, instalada pocos días antes de la presentación del paquete económico. La presidencia de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (CEPYSE) recayó en el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPYCP) estuvo presidida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹⁸

La Cámara de Diputados se dio a la tarea, en primer término, de aprobar la Ley de Ingresos y, una vez determinados sus montos, ajustar el proyecto de PEF, cuya aprobación se dio el 12 de noviembre. En la Ley de Ingresos se hicieron modificaciones en los ingresos como resultado de los ajustes realizados al proyecto de reformas a diversas leyes, entre ellas las del impuesto sobre la renta y la del impuesto especial sobre producción y servicios. Con estos ajustes, el gasto neto se incrementaría en cerca de 17 000 mdp, lo cual permitió acordar ampliaciones y reasignaciones a diversos ramos. Al haberse determinado reducir el gasto no programable en un monto similar (deuda y Adefa) el gasto programable contaría con cerca de 35 000 mdp más que el proyecto, recursos que formarían la “bolsa distribuable” para las negociaciones.

18 La presidencia de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos la ocupó Hortensia Aragón, del grupo parlamentario del PRD; y la de Presupuesto y Cuenta Pública Alfredo del Mazo, del grupo parlamentario del PRI.

La CPYCP, como órgano encargado de elaborar el dictamen con proyecto de PEF, coordinó el trabajo de las comisiones ordinarias y de los demás actores intervinientes. Como ocurre cada año, se recibieron múltiples peticiones de recursos: 48 mil peticiones por un monto cercano a los 800 000 mdp, de los cuales 27 000 mdp correspondieron a educación pública y servicios educativos, peticiones que desbordaban con mucho los recursos de la bolsa adicional por ser distribuida entre los diferentes sectores. Entre los peticionarios estuvieron organismos autónomos, gobernadores, presidentes municipales, delegaciones de la ciudad de México, universidades, asociaciones civiles y organizaciones sociales de muy diverso tipo. Adicionalmente, se presentaron proposiciones con punto de acuerdo de senadores y diputados tanto federales como locales. Por su parte, las comisiones ordinarias solicitaron recursos por 176 000 mdp, sin considerar los proyectos de inversión. Con la sombra de la dinámica de negociación del Pacto por México, la determinación de las ampliaciones y reasignaciones presupuestales fue acordada entre la CPYCP, las cúpulas parlamentarias de los principales partidos (PRI, Acción Nacional [PAN] y PRD) y la SHCP. En el reparto, unos sectores ganaron y otros perdieron. Las secretarías que tuvieron mayores reasignaciones netas (ampliaciones menos reducciones) fueron Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (8 112 mdp) y Comunicaciones y Transportes (SCT) (7 735 mdp), mientras que a la SEP le correspondieron 3 627 mdp, en tanto otras secretarías sufrieron reducciones, como Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Economía (SE), del Trabajo y Previsión Social (STPS) y Secretaría del Trabajo (ST).

Las adecuaciones a la SEP consistieron en determinar reducciones por 1 500 mdp y a la vez ampliaciones por 5 127 mdp, con lo que el presupuesto aprobado para esta secretaría ascendió a 302 986 mdp. De las ampliaciones acordadas, 1 000 mdp correspondieron a educación superior: 250 mdp al IPN; 500 mdp al Programa Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE y 250 mdp al Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa para las UPE. Estas ampliaciones fueron resultado de negociaciones realizadas por

el IPN en el marco del conflicto institucional iniciado en 2014, y de la ANUIES, en lo referente a la atención a problemas de las pensiones.

Con estas adecuaciones, y pese a los cambios realizados, el presupuesto destinado a la SEP decreció en -3.7 por ciento, en tanto las instituciones públicas de educación superior, en su conjunto, se mantuvieron sin variación, luego de una década de incremento constante con tasas anuales de 5.4 por ciento y, en el caso del subsidio ordinario de las UPE, aun superiores (7.1 por ciento).

Sin embargo, no todas las instituciones y programas recibieron el mismo trato: mientras que en cuatro instituciones federales —considerando tanto los gastos de operación como los de inversión— la variación fue positiva (Universidad Autónoma Chapingo: 3.7 por ciento; Tecnm 3.0, Universidad Pedagógica Nacional: 2.0 y UNAM: 1.1 por ciento), otras no observaron cambio (caso de las UPE), en tanto algunas de ellas, como la Universidad Abierta y a Distancia de México (Unadm) se vieron afectadas de manera importante (-45 por ciento). Cabe señalar que incluso con las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados para el IPN, su presupuesto no observó ninguna variación.

En cuanto a los fondos extraordinarios, el proyecto de presupuesto solamente actualizó el valor del presupuesto aprobado para 2015 y, como resultado de las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados, dos de ellos se vieron favorecidos con mayores recursos: Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE (22.6 por ciento) y Fortalecimiento de la Calidad Educativa (6.3 por ciento).

Frente a un proceso de expansión del sistema público de educación superior, el estancamiento presupuestal no podía llevar más que a un saldo negativo, si se considera el indicador *presupuesto por alumno*, así como los costos crecientes implícitos en el fortalecimiento académico. Con ello, aun antes de los recortes practicados se perfilaban fuertes presiones de gasto para la operación regular de las instituciones.

Los nuevos recortes a un presupuesto ya reducido no se hicieron esperar. La SHCP anunció un nuevo ajuste en febrero de 2016 que implicaba la reducción presupuestal en 12 entidades administrativas por un monto de 29 300 mdp, entre ellas la SEP por 3 660 mdp y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por 900 mdp. De acuerdo con el anuncio, las disminuciones a la SEP se aplicarían en seis programas presupuestarios: Programa Nacional de Becas (-550 mdp en educación media superior y -450 mdp en educación superior); Expansión de la Educación Media Superior y Superior (-1 000 mdp en educación media superior); Actividades de Apoyo Administrativo (-700 mdp de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios); Programa de la Reforma Educativa (-500 mdp en el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa); Programa para el Desarrollo Profesional Docente (-300 mdp en la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente) y Proyectos de Infraestructura (-160 mdp en el Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional). La reducción de estos programas fue del -8.0 por ciento del presupuesto aprobado, si bien los destinados para la ampliación de oferta de educación media superior fueron recortados en la cuarta parte, medida contraria al mandato constitucional de su universalización para 2021 y de las propias metas de cobertura establecidas en el Programa Sectorial de Educación. En educación superior este primer ajuste solamente afectaría los recursos destinados a becas que otorga la Subsecretaría de Educación Superior, así como al presupuesto de infraestructura del IPN, institución que había sido la única en contar con ampliaciones en el proyecto de PEF.

En junio de 2016 se anunció el segundo ajuste, con una disminución de 31 715 mdp en las dependencias del gobierno federal, y correspondió a la SEP una reducción de 6 500 mdp. El total del ajuste en educación superior disminuyó los recursos en 2 335 mdp con la afectación de cinco programas presupuestarios: Programa Nacional de Becas (-550 mdp); Fortalecimiento de la Calidad Educativa (-36.4 mdp); Expansión de la Educación Media Superior y

Superior (-614 mdp); Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE (-280 mdp) y Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación (-155 mdp). El monto de los dos ajustes para la SEP ascendió a 10 160 mdp, lo que representó 3.4 por ciento del presupuesto aprobado.

Al ajuste del gasto en educación superior por el monto determinado por la SHCP se debe sumar el recorte que la SEP hizo al Programa Carrera Docente para las UPE, por un monto de 184 mdp, el cual otorga recursos complementarios para los estímulos al personal académico. Cabe señalar que este último recorte no formó parte de los ajustes dados a conocer por la SHCP, lo que vino a complicar más el presupuesto de las universidades.

Los ajustes de 2016, aunados al de 2015, impactaron negativamente en el desarrollo de diversos programas que operan con recursos extraordinarios para universidades públicas estatales, tecnológicas y politécnicas, institutos tecnológicos federales y descentralizados agrupados en el Tecnológico Nacional de México y escuelas normales. En conjunto, para finales de 2016, los ajustes habían alcanzado 8 400 mdp, la cuarta parte del presupuesto aprobado en los dos años para los programas afectados. Si bien ya en años anteriores se habían enfrentado disminuciones de recursos como resultado de la fusión de programas en el PEF, por primera vez en las últimas dos décadas los fondos extraordinarios eran objeto de recortes de tal magnitud.

PRESUPUESTO 2017

Los ajustes practicados en 2015 y 2016 continuaron en 2017. El paquete económico para este último año consideraba una disminución importante de los ingresos, lo que afectaría al gasto programable. A la volatilidad de la economía mundial se añadían tres factores que presionaban fuertemente las finanzas públicas: 1) la elevada deuda del gobierno federal representaba cerca de la mitad del PIB, y las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca se incrementaban en una quinta parte respecto de 2016; 2) los recursos para el pago de pensiones y jubilaciones equivalían a

3.5 por ciento del PIB y absorbían 21 por ciento del gasto programable, y 3) se incrementaban en 6.0 por ciento los recursos destinados a las participaciones federales a los estados y municipios (ramo 28). De acuerdo con las declaraciones de las autoridades hacendarias, el incremento del presupuesto destinado a estos tres componentes del gasto y la consecuente disminución del gasto programable para la prestación de servicios públicos fueron resultado de una política realista ante el entorno internacional desfavorable, de la actuación con responsabilidad para mantener la disciplina fiscal, del propósito de reducción del déficit presupuestal y la estabilización de la deuda, y de la decisión de no crear nuevos impuestos. Por su parte, la mitad de la dependencia del petróleo se supliría con el incremento de los ingresos tributarios como resultado de la reforma fiscal de 2013.¹⁹

De este modo, el proyecto de presupuesto consideraba una variación de -6.1 por ciento del conjunto del gasto programable, si bien la disminución era más severa en los ramos administrativos del gobierno federal (-16.9 por ciento). La SEP disminuía 10.6 por ciento, el Conacyt 23.0 por ciento, y las subfunciones de educación superior y posgrado 6.3 por ciento. Prácticamente todas las secretarías de Estado se veían afectadas, algunas de ellas de manera dramática.²⁰ En el proyecto presupuestal estos recortes contrastaban con incrementos propuestos por algunos de los ramos autónomos, lo que hacía ver que el ajuste de cinturón era disparate.²¹

Con la aprobación de la Ley de Ingresos se hicieron modificaciones que permitieron contar con una bolsa adicional de recursos por 51 380 mdp. Las adecuaciones al proyecto de PEF aprobadas en la Cámara de Diputados consideraron ampliaciones por 60 732 mdp en distintos programas y ramos presupuestarios, y reducciones

19 SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, 2016.

20 Entre las más afectadas estaban: Sedatu (-40 por ciento); Semarnat y Economía (-38 por ciento); Turismo (-35 por ciento); Cultura (-31 por ciento); y Sagarpa y SCT (-29 por ciento).

21 Los recortes de las dependencias de gobierno contrastaban con el incremento propuesto para el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial (14.8 por ciento), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (8.2 por ciento); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (5.4 por ciento) y el Poder Legislativo (3.6 por ciento).

por 8 000 mdp.²² El gasto programable contaría con cerca de 3 5 000 mdp más que los considerados en el proyecto, recursos que formarían la “bolsa distribuible” para las negociaciones en la Cámara de Diputados.

De manera semejante a las negociaciones presupuestales de 2016, la CPYCP recibió peticiones por más de 700 000 mdp, monto que excedía las posibilidades de modificación del presupuesto. Como resultado de un proceso de negociación muy similar al del primer año de la LXIII Legislatura —con grupos parlamentarios muy de la mano con la SHCP—, se acordaron las adecuaciones al proyecto de PEF; en el reparto unos sectores perdieron más que otros, pues ahora ya no se trataba de incrementar el presupuesto, sino de protegerse ante los recortes. Diecisiete ramos presupuestales obtuvieron reasignaciones netas positivas, en su mayoría de poca monta. Solamente se asignaron recursos adicionales significativos al ramo 23 (provisiones salariales y económicas) por un monto de 38 000 mdp; le siguieron en importancia la Sagarpa (8 439 mdp) y la SCT (6 904 mdp), en tanto otras secretarías de Estado se vieron favorecidas con menores recursos, entre ellas la SEP, con ampliaciones por 1 951 mdp, con las cuales su presupuesto aprobado disminuiría en 10 por ciento respecto del presupuesto aprobado en 2016, es decir, solamente seis décimas menos respecto a lo contemplado en el proyecto. En esta ocasión, la SEP obtuvo reasignaciones poco significativas en su conjunto.

De estas ampliaciones, 910 mdp fueron para educación básica (fortalecimiento de la educación temprana y el desarrollo infantil, escuelas de tiempo completo, Prospera, y becas); 100 mdp para educación media superior (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica [Conalep]) y 941 mdp para educación superior en los siguientes programas: Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE (600 mdp); Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales destinados a las universidades tecnológicas y politécnicas (200 mdp); Fortalecimiento de la Calidad Educativa

22 Las reducciones afectaron principalmente a cuatro ramos autónomos: Poder Judicial, Poder Legislativo, Instituto Nacional Electoral e Inegi, compensando los incrementos considerados en el proyecto, sobre todo en el Consejo de la Judicatura.

para escuelas normales (100 mdp) y Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (41 mdp). Cabe señalar que el monto de ampliaciones obtenido fue muy similar al de 2016, pero muy inferior al obtenido durante las legislaturas correspondientes a los dos gobiernos de Fox y Calderón.

Ante los recortes presupuestales iniciados en 2015, la ANUIES enfocó sus acciones de negociación en el rescate del programa Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPE, a fin de evitar su desaparición. Entre las solicitudes de ampliación presentadas a la Cámara de Diputados, había la de 750 mdp para este programa, incrementar en 2.4 por ciento el subsidio ordinario de las UPE —que no observaba ninguna variación real—, así como subsidios destinados al programa Carrera Docente en esta misma proporción. Además, se solicitó ubicar de manera transparente los recursos para el incremento salarial de 2017, a fin de evitar el retardo en su ministración a las universidades, como había ocurrido en 2016. Las otras ampliaciones se debieron a las negociaciones entabladas con otros actores.

El resultado obtenido implicó un mayor retroceso presupuestal para las instituciones de educación superior en su conjunto: por un lado, el subsidio ordinario de la mayoría de ellas se mantenía estancado o con disminuciones frente al proceso de ampliación de la matrícula atendida; por el otro, el drástico recorte de los fondos de financiamiento extraordinario repercutía directamente en los procesos de crecimiento y consolidación académica.

Los impactos se estimaban de manera diferencial entre las instituciones o subsistemas, como consecuencia de los problemas financieros que cada uno presentaba. Para el caso de las IES federales, en conjunto disminuían su presupuesto en 2.5 por ciento. Sin embargo, mientras a unas les recortaron en distintas magnitudes (Tecnm: -7.8 por ciento; Unadm: -6.7 por ciento; UPN: -6.8 por ciento y UAAAN: -5.5 por ciento; Centro de Investigación y de Estudios Avanzados [Cinvestav]: -3.8 por ciento y El Colegio de México: -3.7 por ciento), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Autónoma de Chapingo observaban un incremento de 1.3 por ciento, y la UNAM de 0.2 por ciento. En el capítulo de inversión, sólo se

aprobaron recursos para tres instituciones federales: a la UNAM con 1 472 mdp, y al Cinvestav y a la UAM con recursos simbólicos.

Por su parte, los subsidios ordinarios asignados a los organismos descentralizados de los estados crecerían solamente para el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas, como resultado de las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados, con una variación de 5.1 por ciento, lo cual resarciría de manera parcial los rezagos históricos del subsistema. Las universidades públicas estatales y los institutos tecnológicos estatales no tendrían variación alguna, con lo que se enfrentarían al reto de atender a más estudiantes con los mismos recursos del año previo.

RIESGOS DE LAS DISMINUCIONES PRESUPUESTALES

Con las medidas de ajuste practicadas de 2015 a 2017, la reducción de los recursos, respecto al presupuesto aprobado para 2015, ascendió a 21 434 mdp (cuadro 2), con lo cual las IES públicas entraron a una nueva etapa que daba fin a la tendencia de expansión del gasto público vivida desde el sexenio de Salinas de Gortari. Cabe señalar que las disminuciones de 2016 fueron superiores a las anunciadas por la SHCP.

La incertidumbre ante la situación económica internacional iniciada en la crisis de 2008-2009, la enorme volatilidad de los capitales globales, la baja de los precios del petróleo, la fuerte depreciación del peso frente al dólar, la salida de la Gran Bretaña de la Unión Europea, el triunfo de Donald Trump como candidato a la presidencia de Estados Unidos, fueron los principales factores que hicieron tambalear la economía y las finanzas públicas del país. A ello se aunó la situación de inestabilidad económica y social desatada en enero de 2017 a raíz del incremento del precio de las gasolinas, lo que planteó un nuevo escenario para el desarrollo del país a dos años de las elecciones presidenciales de 2018.

Las repercusiones de la situación económica adversa en las universidades son previsibles: si en la etapa de expansión del gasto público los recursos asignados resultaron insuficientes para atender las

nuevas necesidades derivadas de la expansión y diversificación institucional, en el entorno de desaceleración que comenzó a vivirse a mediados del gobierno de Peña Nieto se agrandó aún más la brecha entre los requerimientos de financiamiento y los montos disponibles en el presupuesto público.

CUADRO 2

Ajustes al Presupuesto Federal de Educación Superior, 2015-2017 (millones de pesos)

		2015		2016		2017
		Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado
U067*	Fondo para elevar la calidad de la educación superior	1013.8	712.6	NA	NA	NA
S247	Programa para el desarrollo profesional docente	801.8	781.9	825.1	721.9	625
U040	Programa de carrera docente (UPC)	398.2	398.1	412.1	183.5	372.9
U079	Programa de expansión en la oferta educativa en educación media superior y superior	2524.3	2477.7	2612.5	1447.3	123
U081	Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPDES	2146.5	2018.4	2713.1	2071.2	600
E021	Investigación científica y desarrollo tecnológico	270	270	253.8	70	0
U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	702.8	525.6	713	679.5	437
S243	Programa nacional de becas	6672.3	3830.9	6140.1	4039.5	5135.3
S244	Programa para la inclusión y la equidad educativa	100	27.3	80.4	80.4	50.1
	Suma (precios corrientes)	14629.6	11042.6	13750.1	9293.2	7343.2
	Deflactor	0.9089	0.9089	0.9506	0.9506	1
	Suma (precios 2017)	16096.2	12149.6	14465.1	9776.5	7343.2
	Disminución anual respecto presupuesto aprobado 2015 (precios 2017)		-3946.7		-63019.7	-8753
	Disminución 2015-2017 (precios 2017)			-19019.3		

Fuentes: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*; *idem*, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, *idem*, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*; *idem*, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015*; *idem*, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016*.

Nota: *El programa presupuestario U067 se fusionó en 2016 con el programa S267 Fortalecimiento de la calidad educativa.

Si bien con diversos grados y matices, las instituciones públicas de educación superior de los diversos subsistemas arrastran problemas financieros no resueltos: algunas de las federales, como la UAM y el IPN, enfrentan rezagos para su adecuada operación y para la mo-

dernización y ampliación de su infraestructura física; los institutos tecnológicos federales y estatales, agrupados en el Tecnm, presentan una fuerte obsolescencia en su equipamiento; las universidades tecnológicas y politécnicas son las que tienen menor subsidio por alumno; las universidades interculturales requieren ser fortalecidas para consolidarse como instituciones de educación superior de calidad y las universidades públicas estatales arrastran un déficit financiero que en algunos casos hace insostenible su desarrollo, aunado al poco compromiso de los gobiernos estatales para su sostenimiento, como se mostró de manera dramática en 2016 en el estado de Veracruz con el gobierno de Javier Duarte, quien hasta enero de 2017 se encontraba aún prófugo de la justicia.

En el nuevo escenario de las finanzas públicas, algunos de los riesgos que pueden enfrentar las universidades son los siguientes:

1. Dificultad para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y salariales, con la consecuente movilización de los sindicatos universitarios.²³
2. Insuficiencia de recursos para continuar con las reformas estructurales de las finanzas institucionales, principalmente las relacionadas con los sistemas de pensiones y jubilaciones.
3. Crecimiento de los pasivos financieros y endeudamiento de las universidades (créditos bancarios y créditos fiscales con la SHCP).
4. Riesgos para la gobernanza y la estabilidad institucional.²⁴
5. Disminución del ritmo de crecimiento de la matrícula de educación superior e incumplimiento de la meta de cobertura de 40 por ciento establecida en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, con la consecuente exclusión social de los jóvenes demandantes de educación superior.

23 A finales de 2016 varias universidades públicas estatales enfrentaron problemas para cumplir con las obligaciones contraídas en los contratos colectivos de trabajo, como es el caso del pago de la prima vacacional y de otras prestaciones.

24 En el último trimestre de 2016 la Universidad Autónoma del Estado de Morelos realizó movilizaciones y plantones, encabezados por su rector, para exigir los recursos que le adeudaba el gobierno del estado. Anteriormente la Universidad Veracruzana había demandado al entonces gobernador Javier Duarte por el incumplimiento en la ministración de recursos federales y estatales.

6. Freno a los procesos institucionales de consolidación académica: cuerpos académicos, proyectos de investigación, actividades culturales y proyectos de vinculación social.
7. Ampliación de las brechas interinstitucionales y territoriales de cobertura y de calidad.
8. Estancamiento de la inversión en obra física y equipamiento, con el consecuente deterioro de la infraestructura.
9. Encarecimiento del equipo científico y académico de importación ante la fuerte depreciación del peso frente al dólar.
10. Resquebrajamiento del tejido académico y desconfianza de la comunidad académica y estudiantil hacia las autoridades institucionales y gubernamentales.

Todo lo anterior plantea el desafío de establecer un nuevo esquema de financiamiento a las universidades públicas, con la corresponsabilidad del gobierno federal, los gobiernos estatales y las instituciones. A finales de 2016, ante la agudización del escenario financiero que se veía venir, la SEP y la ANUIES establecieron una mesa de trabajo para impulsar un nuevo acuerdo en una materia conflictiva, pero que había sido resuelta por los cauces institucionales. El desafío se haría más complejo ante la amenaza de una espiral inflacionaria que no se había vivido desde el año 2000. Ante ello, las revisiones salariales de febrero de 2017, por realizarse en un importante número de universidades públicas, constituirían el primer tema de la nueva agenda para el financiamiento de la educación superior en un escenario económico, político y social inédito en el país y cargado de incertidumbres.

REFERENCIAS

CEFP, Cámara de Diputados, “El Presupuesto Base Cero (compilación de notas seleccionadas)”, CEF/023/2005, julio de 2015, <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>>, consultado el 20 de enero, 2019.

- Coneval, “Consideraciones para el proceso presupuestario 2016”, 2015, <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf>, consultado el 20 de enero, 2019.
- CPYCP, “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados*, 11 de noviembre, 2016, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- CPYCP, “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”, *Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados*, 12 de noviembre, 2015, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- Inegi, Banco de Información Económica, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno*, septiembre de 2016. <<http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- Rodríguez, Roberto, “Presupuesto base cero ¿solución o problema?”, *Campus Milenio*, núm. 60, 20 de marzo, 2015 (suplemento del diario *Milenio*), <<http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=2093>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, “Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica”, comunicado de prensa 020-2016, 2016, <<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-020-2016>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, “Conferencia sobre el Brexit y su impacto en la economía mexicana que ofrecieron la SHCP, SE y el Banco de México en Palacio Nacional”, 24 de junio, 2016, <<https://www.gob.mx/shcp/articulos/conferencia-de-prensa-sobre-el-brexite-y-su-impacto-en-la-economia-mexicana-que-ofrecieron-la-shcp-se-y-el-banco-de-mexico-en-palacio-nacional?idiom=es>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016*, <<http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/TomoI-2016>>, consultado el 20 de enero, 2019.

- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015*, <<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2015/Home/Infografia/comunicado.pdf>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014*, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/html/index.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/introduccion.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/index.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/index.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/index.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/index.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/index.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2006/index.html>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, 2015, <http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/exposicion/EM_Capitulo_1.pdf>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, “La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”, comunicado de prensa 007/2015, 30 de enero de 2015,

<<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP>>, consultado el 20 de enero, 2019.

- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, 2016, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, 2015, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, 2014, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, 2013, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, 2012, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, 2011, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*, 2010, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*, 2009, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*, 2008, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, 2007, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*, 2006, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.

- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, 2005*, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*, 2013, <http://www.hacienda.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf>, consultado el 20 de enero, 2019.
- SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, 2016*, <<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2015>>, consultado el 20 de enero, 2019.