

Javier Mendoza Rojas, “Indefinición e insuficiencia en los presupuestos federales anuales para la educación superior. El caso de las negociaciones para el ejercicio fiscal de 2006”, en: Imanol Ordorika y Roberto Rodríguez (eds.), *El gasto público en educación superior 2000-2006. Un análisis de política pública*, México. UNAM y Miguel Ángel Porrúa (en prensa).

Javier Mendoza Rojas (javier_mendoza@anuies.mx) es investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Texto en prensa, por favor no citar sin permiso expreso del autor.

Introducción

Por segundo año consecutivo, de acuerdo con la modificación en la normatividad aplicable a la presentación, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en la primera semana de septiembre de 2005 el titular del Poder Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados el Proyecto de PEF para el Ejercicio Fiscal de 2006. En este órgano legislativo, durante los dos meses siguientes, se realizó el análisis del proyecto, se realizaron reuniones con diversos actores sociales y políticos interesados en los presupuestos sectoriales (campo, educación, desarrollo social, infraestructura, etc.) y se aprobó el PEF el 15 de noviembre, con sus correspondientes reasignaciones presupuestales, dando así cumplimiento en tiempo y forma al mandato constitucional y a la legislación derivada.

Una vez aprobado el presupuesto por el pleno de la Cámara de Diputados, se envió el decreto al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Luego de más de un mes de su aprobación, éste se publicó el 22 de diciembre de 2005, lapso en el cual al interior de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados se realizaron ajustes en el monto total del presupuesto aprobado por el pleno, a fin de cuadrar las modificaciones de última hora aprobadas en el presupuesto del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A principios de enero de 2006 el PEF, sus tomos y anexos, se publicaron en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la cual se especifica el destino por función, unidad responsable de ejercer el gasto y partida programática de las reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados.

En el presente texto se analiza el presupuesto federal aprobado para educación superior y ciencia y tecnología para el año de 2006, cuyo proceso de integración inicia con el proyecto

del Ejecutivo y finaliza con su publicación por la SHCP. Se le ubica en la dinámica del PEF observada en el sexenio de Vicente Fox Quesada; se compara el presupuesto aprobado para 2006 con el presupuesto aprobado y estimado de cierre para 2005 con los datos disponibles al momento en que se presentó el proyecto, y se revisa el proceso que se dio al interior de la Cámara de Diputados para la determinación del presupuesto para educación superior, en el cual tuvo una participación relevante, como en años anteriores, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.¹

Antecedentes

En los primeros cinco años del sexenio de Vicente Fox– incluyendo los recursos impugnados en la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo a los incrementos aprobados por la Cámara de Diputados en 2005– los recursos federales destinados a la educación superior² respecto al año 2000, aumentaron en 22% en términos reales, con una tasa de crecimiento anual promedio de 4%; en el mismo periodo, la matrícula en IES públicas creció en 23%, con una tasa de crecimiento anual promedio de 4.2%. Ello muestra que en este período se tuvo prácticamente un estancamiento del financiamiento comparado con el tamaño del sistema. Por su parte, el subsidio federal ordinario a las universidades públicas estatales aumentó en 5% y el destinado a las universidades federales en 22%, lo que revirtió la tendencia de disminuir la brecha de financiamiento entre ambos tipos de instituciones.

En este incremento tuvo mucho que ver la decisión de la Cámara de Diputados de incrementar el presupuesto presentado en el proyecto de PEF. Invariablemente, los proyectos presentaban caídas significativas para las universidades, instituciones tecnológicas y centros de investigación, contradiciendo lo estipulado tanto en la Ley General de Educación y de Ciencia y Tecnología de destinar recursos crecientes hasta alcanzar el 8% del PIB en inversión pública en educación y el 1% en ciencia y tecnología, como en los programas Nacional de Educación y Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006. De haberse aprobado los proyectos de presupuesto tal como los envió el Ejecutivo, se habrían enfrentado problemas aún más graves en materia presupuestal y todos los indicadores de inversión se habrían visto afectados con consecuencias dramáticas para la vida de las casas de estudio superiores.

En estos años diversos actores sociales, educativos y gremiales, como son las instituciones públicas de educación superior, los sindicatos universitarios, las organizaciones y redes de académicos y científicos, y particularmente la ANUIES, por su visibilidad y poder de negociación como colectivo, se manifestaron públicamente ante la escasa inversión nacional en educación superior y ciencia y tecnología, y por las evidentes insuficiencias de los proyectos de presupuesto presentados cada año por el gobierno de Vicente Fox.

A lo largo del sexenio, la ANUIES, por conducto de su Secretaría General Ejecutiva, su Consejo Nacional y su Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA),

¹ Parte de los análisis presentados en este trabajo retoman y actualizan información que presentó la ANUIES en las negociaciones para el PEF 2006. Cabe señalar que durante estos meses fui responsable técnico de los trabajos presentados a las instancias colegiadas de la ANUIES y a la Cámara de Diputados..

² En el gasto federal a educación superior se consideran las subfunciones de educación superior y de posgrado de acuerdo con la clasificación funcional del gasto.

realizaron gestiones ante diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República para analizar los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2001 a 2005. En estos cinco años hubo unanimidad entre las instituciones públicas de educación superior sobre las excesivas limitaciones presupuestales a que se enfrentarían – tanto en su gasto corriente como en el de inversión– para la realización de sus proyectos académicos, culturales y científicos. En distintas reuniones de trabajo se expuso la urgente necesidad de modificar las iniciativas presupuestales, para lo cual año con año se presentó la petición de incrementos en rubros específicos. En todos los años el Congreso manifestó plena apertura para recibir de la ANUIES, como de otros actores interesados, sus propuestas de reasignación.

Como resultado relevante de las gestiones realizadas, de 2001 a 2004, respecto de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, se obtuvo un incremento por \$8,628 millones para las instituciones de educación superior, y por \$1,635 millones para los centros de investigación y para el CONACYT

Sobresale la constitución, en 2002, del Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas, con mil millones de pesos, para atender los pasivos generados por sus sistemas de pensiones y jubilaciones, mismo que continuó en 2003. En el presupuesto aprobado correspondiente a 2004 no se aprobaron recursos para este Fondo,³ situación que se repitió para 2005.

En esos años se aprobaron incrementos variables a las instituciones federales (UNAM, UAM e IPN), a las universidades públicas estatales (2002), a los institutos tecnológicos (2004) y a los centros CONACYT (2003). Sin embargo, no fue tomada en cuenta una de las peticiones centrales de la ANUIES: la constitución de un fondo para aplicar el “modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario” que fue aprobado por el CUPIA de la ANUIES en su reunión de noviembre de 2003 en Huatulco, Oaxaca.

Para 2004 la Cámara de Diputados aprobó el “Fondo de equidad para universidades con costo por alumno debajo de la media nacional” y que benefició a nueve universidades que se encontraban entre las que tenían mayor rezago en el índice de subsidio por alumno.⁴

Para el ejercicio fiscal 2005, ante un proyecto de presupuesto austero, la ANUIES formuló una propuesta de incremento por \$8,063 millones para ser asignados a distintas instituciones y programas. La Cámara de Diputados aprobó una asignación adicional para las IES por un monto de \$7,569 millones, y para los Centros CONACYT y el CONACYT un incremento de \$1,249 millones, distribuidos como se muestra en la tabla 1.

En el seno de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados se tomó el acuerdo de incorporar en los incrementos el fondo de equidad para las universidades con costo por alumno por debajo de la media (con un monto de \$875 millones), para cuya distribución se tomó como criterio asignar de manera proporcional recursos a cada universidad que se hallaba en esta situación, con la información actualizada a 2004, en función del alejamiento

³ No obstante ello, en 2004 la SEP otorgó 385 millones de pesos para apoyar los sistemas de pensiones de las universidades, sin que se canalizaran recursos en 2005.

⁴ Las universidades apoyadas fueron la UAS, UABJO, UAGRO, UATLAX, UNACH, UJAT, UAEM, UAEM y UMSNH. Con la información de 2003, además de esas nueve universidades también se encontraban por debajo de la media el Instituto Tecnológico de Sonora y las universidades de Guadalajara, Nayarit y Durango, mismas que no fueron beneficiadas.

de la media en costo por alumno.⁵ Para el modelo de asignación se aprobó un monto de \$1,750 millones, con el cual se hizo una corrida. La Cámara de Diputados decidió no otorgar recursos para el Fondo de apoyo a problemas estructurales (pensiones), para el cual la ANUIES había hecho una solicitud original de mil millones de pesos, y un ajuste posterior a la mitad de dicho monto. En la tabla 2 se muestran los incrementos aprobados por institución sin considerar los centros CONACYT.

⁵ Las universidades beneficiadas fueron la UABJO, UdeO, UAGRO, ITSON, UJAT, CESUES, UdeG, UAS, UATLAX, UAEH, UMSNH, UNACH y UANAY.

Tabla 1
Solicitud de ampliación presupuestal presentada por la
ANUIES e incrementos aprobados por la Cámara de
Diputados para 2005
(Millones de pesos)

Institución	Total Solicitado	Incremento aprobado
UNAM	795.2	826.2
UAM	200.0	217.5
UPN	6.0	8.4
Universidades Públicas Estatales	1,984.0	4,347.3
Institutos Tecnológicos	300.0	255.8
IPN	600.0	607.7
COLMES	20.0	23.8
Centros CONACYT	120.8	500.0
CONACYT		749.0
CETI	2.0	1.7
UAChapingo	50.0	45.3
UAANarro	85.0	80.4
COLPOS		41.1
CINVESTAV		191.9
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario	2,000.0	1,750*
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales (Pensiones)	1,000.0	0.0
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las UPE's	500.0	487.2
Fondo de Apoyo a la Calidad de Institutos Tecnológicos Federales	300.0	292.3
Fondo de Apoyo a la Calidad para las IES sectorizadas en SAGARPA	100.0	0.0
CIEES		9.7
Fondo de Aportaciones Múltiples		132.3
TOTAL	8,063.0	8,817.6

* Los recursos del Modelo de asignación están considerados en los incrementos asignados a las instituciones.

Fuente: Elaborado con cifras de la propuesta presentada por la ANUIES en la Cámara de Diputados para el incremento en el presupuesto a educación superior y ciencia y tecnología, y PEF aprobado para 2005.

Tabla 2
Asignaciones adicionales aprobadas en
el PEF 2005 para instituciones de educación
superior sectorizadas en SEP
(Millones de pesos)

Institución	Asignaciones adicionales
UAM	217.5
UNAM	826.2
UPN	8.4
IPN	607.7
Institutos Tecnológicos Federales *	548.1
COLMEX	23.8
UA Aguascalientes	49.5
UA Baja California	119.1
UA Baja California Sur	15.9
UA Campeche	23.4
UA del Carmen	15.2
UA Coahuila	81.4
UA Colima	56.8
UA Chiapas	76.0
UA Chihuahua	43.1
UA Ciudad Juárez	56.8
UA Durango	43.6
UA Guanajuato	51.9
UA Guerrero	276.0
UA Hidalgo	119.9
U de Guadalajara	688.4
UA Estado de México	300.0
U Michoacán San Nicolás Hidalgo	230.9
UA Morelos	48.2
UA Nayarit	46.4
UA Nuevo León (Con Hospital U.)	270.5
UA Benito Juárez Oaxaca	178.5
UA Puebla	175.9
UA Querétaro	36.6
UA San Luis Potosí	59.1
UA Sinaloa	287.6
U Sonora	93.8
IT Sonora	55.5
UA Tabasco	250.0
UA Tamaulipas	105.6
UA Tlaxcala	45.1
U Veracruzana	201.2
UA Yucatán	54.2
UA Zacatecas	57.5
U Quintana Roo	9.5
U. de Occidente	61.8
C de Estudios Sup. del Edo. Sonora	24.5
U. Ciencias y Artes de Chiapas	8.6
Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca	29.2
TOTAL	6,578.8

* Incluye asignaciones adicionales y Fondo para el Mejoramiento de la Calidad.

Fuente: PEF aprobado para 2005.

Observaciones del Ejecutivo a los incrementos al PEF 2005 y controversia constitucional

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Titular del Poder Ejecutivo Federal presentó un conjunto de observaciones a diversas partidas que fueron incrementadas por la Cámara de Diputados. Entre ellas, se objetaban las de las universidades públicas estatales, del Instituto Politécnico Nacional, del CINVESTAV y del Fondo para el reconocimiento de la plantilla de personal. Luego de que la Cámara no admitiera las observaciones del Ejecutivo, el 21 de diciembre éste interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional, en la cual demandó a la Cámara de Diputados por no haber admitido sus observaciones remitidas al Presupuesto aprobado, así como la invalidez de diversas disposiciones y artículos y anexos del Decreto de PEF publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004.

Los ministros de la Corte que dieron entrada a la demanda, otorgaron la suspensión demandada por el Ejecutivo para congelar diversas partidas. En esta suspensión, salvo los recursos por \$197 millones para la Biblioteca de Jalisco que administra la Universidad de Guadalajara, no estuvieron comprendidas las asignaciones adicionales autorizadas para las instituciones de educación superior.

Sin embargo, dos impugnaciones afectaron las asignaciones a educación superior:

1. La demanda de que no se ejecutaran las órdenes derivadas de los artículos transitorios y los anexos del 2 al 20 del PEF referidas a las dependencias y entidades tanto de la administración pública centralizada como de la paraestatal en tanto la Suprema Corte se pronunciara sobre la constitucionalidad de los actos impugnados.
2. La solicitud de invalidez del anexo 19 del decreto de PEF en el que la Cámara de Diputados asignó recursos a universidades públicas estatales, bajo el argumento de la “inobservancia a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, que establece que para decidir la asignación de los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones, se atenderán las prioridades nacionales y la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior, considerando la planeación institucional, los programas de superación académica de mejoramiento administrativo y el conjunto de gastos de operación previstos” (pp. 71 y 72 de la Controversia Constitucional 109/2004).

En tal virtud, la asignación adicional aprobada por la Cámara de Diputados para las universidades públicas estatales –que ascendió a un monto de \$4,347.4 millones– estuvo impugnada y su invalidez se solicitó de manera expresa.

La Suprema Corte de Justicia, el 27 de mayo de 2005, resolvió procedente y fundada la controversia constitucional; declaró la invalidez del acuerdo de la Cámara de desechar sin discusión el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República a las modificaciones del PEF 2005 y la nulidad parcial del presupuesto en la parte que fue objeto de observaciones, “para el efecto de que la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en

derecho corresponda, a la mayor brevedad posible” (Resolución de la Controversia Constitucional 109/2004, pág. 300). Se resolvió que las observaciones sólo podrán ser superadas con la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó esta resolución a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, misma que analizó la resolución de la Suprema Corte de Justicia y cruzó información con la SHCP sobre las partidas observadas y suspendidas. Sin embargo, pese a que a fines del mes de junio se publicó en la Gaceta Parlamentaria el Dictamen de la comisión con proyecto de decreto en cumplimiento a la sentencia, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos propuso al pleno de la Cámara de Diputados retirarlo del orden del día, propuesta que, con oposición de la fracción parlamentaria del PAN, fue aprobada por mayoría ante la evidencia de que, para ese momento, no se tenían asegurados los dos tercios de los votos requeridos (de diputados del PRI y del PRD) para desechar las observaciones del Ejecutivo al presupuesto.

A fin de desatar el nudo creado por la controversia constitucional, y evitar que se empalmara con la presentación y análisis del proyecto de PEF para el año de 2006, se integró un grupo de trabajo con representantes de todos los partidos políticos, y al asunto se le dio una salida negociada con el Ejecutivo: se acordó con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación la liberación de la totalidad de los recursos, cuyo destino sería el originalmente presupuestado en el PEF cuando ello fuera factible. Adicionalmente resolvió que las dependencias encargadas del ejercicio presupuestal pudieran pagar los recursos devengados después del término del período fiscal 2005. En estos términos se aprobó el dictamen el 11 de octubre por el pleno de la Cámara de Diputados, liberándose la cantidad de \$80,176.7 millones, de los cuales \$10,447 correspondieron a Educación Pública.

No obstante los tiempos, para el caso de los recursos para las instituciones de educación superior, desde el mes de junio el Subsecretario de Educación Superior había girado un oficio a los rectores de las universidades públicas estatales, solicitándoles la presentación de proyectos, a más tardar el 5 de agosto, para otorgar los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados, por lo que, con independencia de la resolución de la controversia constitucional, desde entonces se había determinado que los recursos serían liberados.

Proyecto de presupuesto para 2006

Previo al análisis del proyecto de presupuesto para educación superior y ciencia y tecnología, es necesario hacer algunas referencias generales sobre el marco macroeconómico que se propuso y el proyecto de PEF en su conjunto.

En el proyecto se estimó que en 2005 el Producto Interno Bruto (PIB) sería más elevado del estimado un año antes, al ascender a 8.226 billones de pesos, y en 2006 alcanzaría 8.804 billones (Tabla 3). Sobre estas bases, y con los deflatores del PIB establecidos, se hacen los cálculos sobre la evolución de los indicadores de financiamiento de la educación superior y la ciencia y la tecnología.

Tabla 3
Marco Macroeconómico 2005-2006 e/

	2005	2006
Producto Interno Bruto		
Crecimiento real (%)	3.5	3.6
Nominal (miles de millones de pesos)	8,226.2	8,803.6
Deflactor del PIB (crecimiento promedio, %)	4.1	3.4
Inflación		
Dic./dic. (%)	3.7	3.0

e/ estimado

Fuente: Tomado del Anexo 1 de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2006.

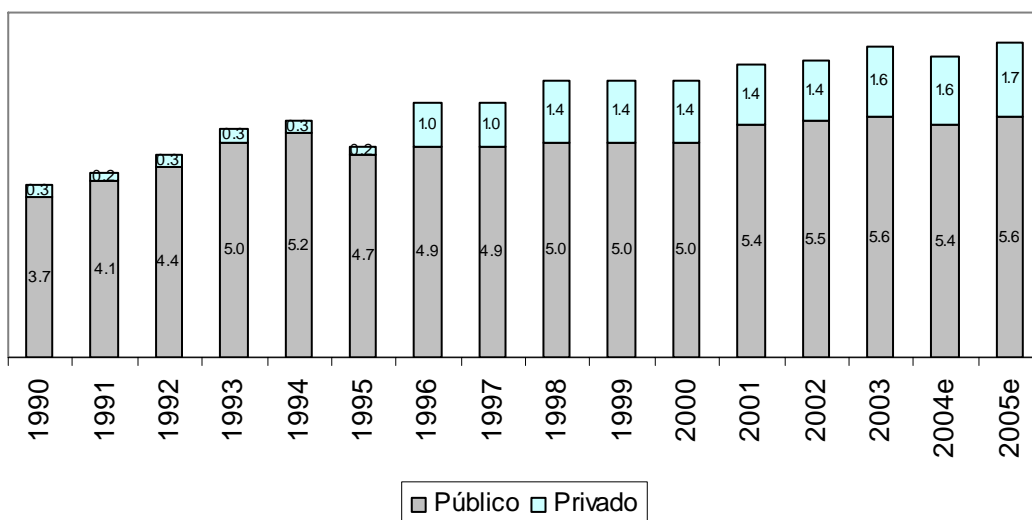
El proyecto de PEF consideró un gasto neto total del sector público de \$1.881 billones, cifra similar en términos reales a la aprobada para 2005, pero inferior en 5.6% al cierre esperado, dados los incrementos de los precios del petróleo. Con relación al PIB este gasto pasaría del 23.4% al 21.4%. De este monto, \$1,319,500 millones van al gasto programable, 9% menos con relación al cierre estimado de 2005.

En el proyecto de PEF se sostuvo que el menor gasto programable era consecuencia de los menores ingresos públicos estimados para 2006, el mayor gasto no programable y el fortalecimiento en la meta de balance fiscal, además de que los menores ingresos previstos obedecían a una baja estimación del precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo: 31.5 dólares por barril, considerada prudente ante los escenarios mundiales.

Las entidades que más crecían en su presupuesto en el proyecto de PEF eran la Secretaría de Salud (20.1%) para atender el Seguro Popular; la de Seguridad Pública (21%) y la Procuraduría General de la República (14%) para mejorar la seguridad y la procuración de justicia; la de Desarrollo Social (15.7%) para superación de pobreza y apoyos para vivienda y la de Economía (7.7%) para apoyar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

A las funciones de desarrollo social se le asignó el 63% del gasto programable. De este monto el gasto para la función de educación, incluyendo cultura y deporte, representaba el 38% (\$314,100 millones). Para 2005 se estimaba que los recursos públicos y privados destinados a educación serían equivalentes al 7.3% del PIB, de los cuales el 5.6% serían recursos públicos, tanto federales como estatales, y en mínima proporción municipales (Gráfica 1).

Gráfica 1
Recursos públicos y privados para educación
 (porcentaje del PIB)



Fuente: Tomado de Proyecto de PEF 2006. Exposición de Motivos.

De acuerdo con la clasificación administrativa, a los ramos educativos (11, 25 y la parte correspondiente del 33) se le destinaron \$340,343.6 millones, lo que conllevaba una disminución respecto al presupuesto aprobado y al ejercido (Tabla 4).

Tabla 4
Proyecto de presupuesto educativo 2006 para los Ramos 11, 25 y 33
 (Millones de pesos)

	2005 a	2005 e	2006 p	Variación % real * 2006 p / 2005 a	Variación % real * 2006 p / 2005 e
Ramo 11 Educación Pública	127,668.4	137,371.3	125,488.4	-4.9	-11.7
Ramo 25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de e.básica, normal, tecnológica y de adultos	36,085.6	19,416.0	28,829.6	-22.7	43.6
Ramo 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	172,824.9	188,816.1	186,025.6	4.1	-4.7
TOTAL	336,578.9	345,603.6	340,343.6	-2.2	-4.8

p-proyecto

a-aprobado

e-ejercicio (Cuenta Pública de la Hacienda Federal de 2005)

*Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005, Cuenta de la Hacienda federal de 2005 y Proyecto de PEF para 2006.

El presupuesto para educación superior y para ciencia y tecnología,⁶ al igual que el correspondiente a 2005, enfrentaba disminuciones si se tomaba en cuenta tanto el presupuesto aprobado como el ejercido en 2005. Como había ocurrido en años anteriores, no se consideraron por la Secretaría de Hacienda las cifras de cierre presupuestal estimadas para 2005 y el correspondiente “irreductible” para las universidades públicas y los centros de investigación.

De este modo, el proyecto de PEF 2006 reducía en términos reales el monto total de los recursos canalizados a educación superior. De acuerdo con la clasificación funcional (educación superior y posgrado), éste pasaría de \$48,314 millones (presupuesto aprobado para 2005) a \$43,992 millones, esto es, \$4,322 millones menos con una variación real de –12%. Si comparamos con las cifras de cierre estimadas presentadas en el propio proyecto de PEF y en la página de la Subsecretaría de Educación Superior aumentaba la brecha: el presupuesto decrecía en más de \$7,000 millones, con un 17% de disminución real. El mayor impacto negativo lo tenía la SEP dado que, con la excepción de las universidades federales, las asignaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados en 2005 no estaban consideradas en el proyecto de presupuesto.⁷

Por su parte, para la función de ciencia y tecnología (sin considerar posgrado) se propuso un gasto fiscal de \$16,517 millones, \$294 millones menos respecto al presupuesto aprobado para 2005 y cerca de \$500 millones menos con relación al cierre estimado. En ambos casos se enfrentaban disminuciones reales (Tabla 5).

Tabla 5
Proyecto de presupuesto 2006 para las funciones
de educación superior y posgrado y de ciencia y tecnología

Funciones	Presupuesto Federal			Variación % real *		Variación nominal	
	2005 a	2005 e	2006 p	2006 p / 2005 a	2006 p / 2006 e	2006 p- 2005 a	2006 p - 2005 e
Educación Superior y Posgrado	48,314.3	53,603.9	43,992.0	-11.9	-20.6	-4,322.3	-9,611.9
Ciencia y Tecnología	16,810.5	18,255.3	16,516.6	-5.0	-12.5	-293.9	-1,738.7
Total	65,124.8	71,859.2	60,508.6	-10.1	-18.6	-4,616.2	-11,350.6

p – proyecto
a – aprobado
e - ejercido

*Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005, SES-SEP, “Financiamiento a las Universidades Públicas” y Proyecto de PEF para 2006.

⁶ El presupuesto de ciencia y tecnología está conformado por la suma de las partidas de esta función en los distintos ramos, además del Ramo 38 (CONACYT).

⁷ Las cifras del presupuesto ejercido en el año de 2005 en educación superior, dadas a conocer en el mes de mayo de 2006 en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal para 2005, fueron superiores en más de dos mil millones de pesos a las estimadas de cierre a finales del año anterior, lo que amplió la brecha de financiamiento entre ambos años.

La SEP se veía afectada con importantes disminuciones, si bien otras secretarías tenían un leve aumento (SSA y SAGARPA).

Para ciencia y tecnología, como presupuesto consolidado,⁸ se propusieron \$29,080 millones (Tabla 6), de los cuales el 71% correspondía a recursos fiscales y el 29% a recursos propios; el proyecto conllevaba un decrecimiento real de 7.8%.

Tabla 6
Gasto federal en ciencia y tecnología* (recursos fiscales y propios)
(Millones de pesos)

Sector	2006 ^p		
	Fiscales	Propios	Suma
Total	20,628.6	8,451.2	29,079.7
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,625.7	367.2	1,992.9
Medio Ambiente y Recursos Naturales	397.1	183.7	580.8
Educación Pública	8,903.7	657.8	9,561.6
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7,879.0	1,595.8	9,474.8
Salud ^{1/}	939.8	372.2	1,312.0
Economía	374.2	113.5	487.8
Energía	408.8	5,160.9	5,569.7
Otros ^{2/}	100.1	0.0	100.1

^{1/} Incluye IMSS e ISSSTE

^{2/} Incluye PGR, SCT, SEDENA, SEMAR y SECTUR

p = proyecto

*En esta tabla del gasto consolidado en ciencia y tecnología se incluyen la función de posgrado.

Fuente: Tomado de Proyecto de PEF para 2006.

De acuerdo con las cifras del PIB actualizadas en el Sexto Informe de Gobierno de 2006 y de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal de 2005, con el proyecto de presupuesto presentado los principales indicadores de la inversión federal en educación superior y en ciencia y tecnología mostraban una significativa caída: el gasto federal en educación superior respecto del PIB bajaba del 0.64% al 0.48%, y si se consideraba además el gasto fiscal en ciencia y tecnología se pasaba del 0.86% al 0.66% (Tabla 7); el gasto consolidado en ciencia y tecnología, también en relación con el PIB, pasaba del 0.37% al 0.33%; el gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto en educación disminuía en dos puntos porcentuales, y el gasto federal por alumno lo hacía en más de siete mil pesos.

⁸ Este monto incluye el gasto que realizan las dependencias y entidades en materia de ciencia y tecnología, incluyendo los recursos fiscales y los recursos propios, y se integra con las funciones posgrado y ciencia y tecnología, de acuerdo con el criterio utilizado por el CONACYT.

Tabla 7
Gasto federal en educación superior y ciencia
y tecnología como porcentaje del Producto Interno Bruto

	PIB* (millones de pesos)	Gasto federal en educación superior y posgrado (Millones de pesos)	% del PIB	Gasto federal en educación superior, posgrado y CyT (Millones de pesos)	% del PIB
2005**	8,374,349	53,604	0.64	71,859	0.86
2006	9,144,000	43,992	0.48	60,509	0.66
Variación	769,651	-9,612	-0.16	-11,350	-0.20

* PIB actualizado en el Sexto Informe de Gobierno, 2006 y gasto ejercido en educación superior y ciencia y tecnología reportado en la Cuenta Pública de 2005.

Fuente: Elaborado con cifras del Proyecto de PEF para 2006, Cuenta Pública de la Hacienda Federal de 2005 y Sexto Informe de Gobierno, 2006.

Resultaba a todas luces evidente, y así fue consenso de los diversos sectores universitarios, científicos y de la academia que se manifestaron en relación al proyecto de presupuesto, que de aprobarse en sus términos se tendría un retroceso en el cumplimiento de metas establecidas en distintos ordenamientos normativos y programas de gobierno del sexenio,⁹ que se afectarían seriamente las funciones sustantivas que realizan las instituciones públicas de educación superior y centros de investigación, y que aumentaría la brecha entre sus necesidades de financiamiento y la disponibilidad real de recursos.

Una forma más puntual de análisis del proyecto de presupuesto requiere la revisión de los montos totales destinados a las universidades, instituciones tecnológicas y centros de investigación, considerando las funciones de educación media superior, educación superior, posgrado, investigación y difusión de la cultura). En las siguientes tablas se muestran las variaciones en los distintos ramos presupuestales respecto al presupuesto aprobado para 2005.¹⁰

⁹ El PRONAE 2001-2006 estableció la meta de incrementar anualmente el financiamiento a la educación superior hasta alcanzar el uno por ciento del PIB en 2006; el Artículo 25 de la Ley General de Educación señala que el gasto en la educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor al ocho por ciento del PIB del país, destinando de este monto, al menos el uno por ciento del PIB, a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas, y el Artículo 9bis de la Ley de Ciencia y Tecnología indica que el monto anual que el Estado -federación, entidades federativas y municipios- destine a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al uno por ciento del PIB.

¹⁰ En el Proyecto 2006 para las instituciones no se incorpora el paquete salarial, por lo que la disminución real se vería compensada en parte con el incremento salarial.

Tabla 8
Proyecto de presupuesto 2006 para instituciones
de educación superior y programas (Ramo 11, SEP)
(Millones de pesos)

Institución/Programa	2005 a	2006 p	Diferencia 2006 p - 2005 a	Variación % real * 2006 p / 2005 a
UNAM	16,018.4	16,466.6	448.2	-0.6
UAM	3,198.2	3,276.1	78.0	-0.9
UPN	429.7	470.1	40.4	5.8
IPN	6,779.9	6,654.0	-125.9	-5.1
COLMEX	306.8	304.2	-2.6	-4.1
CINVESTAV	1,362.8	1,274.0	-88.8	-9.6
CETI	134.9	146.3	11.4	4.9
Subsidio Ordinario a Universidades Públicas Estatales**	19,646.1	17,262.0	-2,384.1	-15.0
Asignaciones adicionales a UPES por la C. Diputados	4,347.3	0.0	-4,347.3	-100.0
Institutos Tecnológicos	7,311.1	7,559.8	248.7	0.0
Universidades Tecnológicas	936.8	837.0	-99.8	-13.6
Fondo para Pensiones	0.0	0.0	0.0	-
Fondo para el reconocimiento de plantillas de UPES	487.2	0.0	-487.2	-100.0
Fondo de calidad para los Institutos Tecnológicos Federales 2005	292.3	0.0	-292.3	-100.0
PROMEPE	390.3	390.3	0.0	-3.3
FOMES	925.8	925.8	0.0	-3.3
FIUPEA	193.5	193.5	0.0	-3.3
PRONABES	849.8	849.8	0.0	-3.3
CIEES	9.7	0.0	-9.7	-100.0
Asignación adicional al sistema de universidades de Oaxaca	29.0		-29.0	-100.0
SUBTOTAL	63,649.7	56,609.6	-7,040.1	-14.0

*Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

** La cifra correspondiente a 2005 fue proporcionada por la SES-SEP y corresponde, con mínimas variaciones, a la publicada en su página electrónica: Financiamiento a las universidades públicas (subsidio federal autorizado inicial 2005). La cifra es superior a la autorizada en el Decreto de PEF 2005, e incluye asignación inicial, nivelación, carrera docente, plazas y oferta educativa. Para las UPES el subsidio ordinario de inicio aprobado por la Cámara de Diputados fue de 17,033 millones de pesos.

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005 y proyecto de PEF para 2006.

Tabla 9
Proyecto de presupuesto 2006 para las instituciones de educación superior
(Ramo 08, SAGARPA)

(Millones de pesos)

Institución	PEF aprobado 2005	Proyecto PEF 2006	Diferencia PPEF 2006 - PEF aprobado 2005	Variación % real *
Colegio de Posgraduados	433.8	437.1	3.3	-2.6
Universidad Autónoma Chapingo	1,092.4	1,115.2	22.8	-1.3
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	491.0	466.6	-24.4	-8.1
Col. Sup. Agr. del Estado de Guerrero	37.0	39.9	2.9	4.3
SUBTOTAL	2,054.2	2,058.8	4.6	-3.1

*Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005 y proyecto de PEF para 2006.

Tabla 10
Proyecto de presupuesto 2006 para las instituciones de educación superior
(Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios)

(Millones de pesos)

Programa	PEF aprobado 2005	Proyecto PEF 2006	Diferencia PPEF 2006 - PEF aprobado 2005	Variación % real *
Fondo de Aportaciones Múltiples	1,654.5	1,630.9	-23.6	-4.7
SUBTOTAL	1,654.5	1,630.9	-23.6	-4.7

*Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005 y proyecto de PEF para 2006.

Tabla 11
Proyecto de presupuesto 2006 (Ramo 38, CONACYT)

(Millones de pesos)

Institución	PEF aprobado 2005	Proyecto PEF 2006	Diferencia PPEF 2006 - PEF aprobado 2005	Variación % real *
Centros de investigación	2,704.7	2,902.6	197.9	3.8
CONACYT	5,438.6	4,976.5	-462.2	-11.5
SUBTOTAL	8,143.3	7,879.0	-264.3	-6.4

*Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005 y proyecto de PEF para 2006.

Tabla 12
Proyecto de presupuesto 2006 para instituciones de educación superior y
centros de investigación (ramos 08, 11, 33 y 38)
(Millones de pesos)

Ramos	PEF aprobado 2005	Proyecto PEF 2006	Diferencia PEF aprobado 2005-PPEF 2006	Variación % real *
Ramo 11: Secretaría de Educación Pública	63,649.7	56,609.6	-7,040.1	-14.0
Ramo 08: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,054.2	2,058.8	4.6	-3.1
Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	1,654.5	1,630.9	-23.6	-4.7
Ramo 38: Centros Públicos de Investigación y CONACYT	8,143.3	7,879.0	-264.3	-6.4
TOTAL	75,501.7	68,178.3	-7,323.4	-12.7

*Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005 y proyecto de PEF para 2006.

Con relación a estas asignaciones cabe hacer las siguientes observaciones:

1. Las asignaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados en el PEF de 2005 se incorporaron en el presupuesto ordinario de las universidades públicas federales, no así en el de las universidades públicas estatales. Sin embargo, la UAM y la UNAM tenían una ligera caída real y con las cifras estimadas de cierre ambas instituciones, junto con la UPN, sufrían disminuciones reales.
2. Las universidades públicas estatales presentaban una fuerte caída, de acuerdo con las cifras proporcionadas por la Subsecretaría de Educación Superior para el irreductible estimado necesario para operar en 2006 (\$19,646 millones).¹¹ El proyecto de presupuesto les asignaba \$17,262 millones, lo que significaba una disminución de \$2,384 millones. Esta variación a la baja no tenía ninguna explicación, y afectaba principalmente al gasto de operación de las universidades.
3. Para las Universidades Tecnológicas se observaba una situación semejante a la anterior, si bien es menor el monto de la diferencia en términos absolutos.
4. El COLMEX y el CINVESTAV reducían nominalmente su presupuesto respecto del aprobado, con variaciones reales del -4.1% y -9.6% respectivamente, y en relación al estimado de cierre, el presupuesto del primero disminuía en \$12.3 millones.
5. El proyecto afectaba el presupuesto del IPN en \$126 millones, lo que representa una disminución real del 5%. Respecto al cierre estimado, la disminución era de \$515.8 millones.

¹¹ Esta cifra es muy semejante a la publicada por esta subsecretaría relativa al subsidio autorizado de inicio para 2005, <http://ses4.sep.gob.mx/>.

6. Los institutos tecnológicos incrementaban su presupuesto en \$249 millones, manteniendo el mismo presupuesto en términos reales. Sin embargo, no se consideraban los recursos asignados en 2005 para el fondo de mejoramiento de la calidad.
7. Los programas que se desarrollan con subsidio extraordinario no observaban variaciones nominales, por lo que su disminución real era de 3.3%.
8. El Fondo de Aportaciones Múltiples, destinado a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de las universidades públicas estatales, disminuía en 4.7%.
9. De las instituciones sectorizadas en SAGARPA, el Colegio de Posgraduados y la Universidad Autónoma Chapingo si bien tenían un aumento nominal, sufrían disminuciones porcentuales reales del 2.6 y 1.3% respectivamente. La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro se veía más afectada (-8.1%).
10. El Ramo 38 (CONACYT) disminuía en 6.4% en términos reales, al reducirse su presupuesto en \$264.3 millones. Sin embargo, los centros de investigación contaban con un aumento cercano a los \$200 millones (3.8% de crecimiento).
11. Considerando los diferentes ramos presupuestales, la disminución que contenía el proyecto de PEF para 2006, respecto del PEF aprobado para 2005, ascendía a más de siete mil millones de pesos.

De aprobarse el proyecto de PEF para 2006 con los montos presentados, resultaba evidente que se tendría una disminución real del financiamiento de las UPES con respecto al año 2000, revirtiendo el escaso crecimiento real del 5.5%. El decremento real que observaron en 2003 y en 2004 en el subsidio federal ordinario, se vería acentuado en 2006, estimándose que podría alcanzar el 15%. Esta situación acentuaría las brechas entre las universidades federales y las estatales, y revertiría aún más las tendencias de descentralización del gasto federal observadas de 2000 a 2003.

El escenario deseable delineado por el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES desde 2002 ¹² consistió en alcanzar un gasto federal en educación superior equivalente al uno por ciento del PIB para el año 2006. En consecuencia, se hubiera requerido de un incremento sostenido de recursos desde el año 2001, para alcanzar alrededor de \$90 mil millones en 2006. Dadas las oscilaciones del gasto federal a educación superior en los pasados cinco años la meta obviamente resultaba inalcanzable. Sin embargo, el proyecto de PEF para 2006, en lugar de cerrar la brecha, la agrandaba, repitiendo un año más de negociaciones para paliar, al menos, las disminuciones presupuestales que impactarían desfavorablemente a la educación superior y a la investigación científica.

Solicitud de la ANUIES para asignaciones adicionales al presupuesto

Una vez analizado el proyecto de presupuesto para educación superior, la ANUIES publicó, al igual que en años anteriores, un desplegado a finales del mes de octubre,

¹² ANUIES, Propuestas de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la educación superior, ed. ANUIES, México, 2003.

en el que se dio a conocer la postura de la Asamblea General reunida el 28 de ese mes en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

El texto parte del recordatorio del compromiso gubernamental de hacer de la educación “el eje fundamental y prioridad central” de la administración pública federal, por lo que la inversión en educación, ciencia y tecnología “es indispensable para asegurar mejores condiciones para el desarrollo nacional, y se constituye en una plataforma para la superación de los rezagos que aquejan a la sociedad mexicana”. La ANUIES reconoció que la Cámara de Diputados, en años anteriores, “ha mostrado su sensibilidad y compromiso con este propósito”.

En el desplegado, haciendo ver implícitamente la distancia existente entre el discurso gubernamental y los hechos, se dan a conocer las cifras del proyecto de PEF para el año 2006, y la reducción aún mayor que se tendría en la inversión en educación superior, que pondría en riesgo “no sólo el desarrollo, sino también la estabilidad de estas instituciones, acentuando la incertidumbre social y política en un año electoral, previsiblemente complejo”.

La ANUIES dio a conocer públicamente su propuesta de reasignación presupuestal, para atender las “necesidades mínimas para la operación de las instituciones públicas de educación superior”: \$11,849 millones, incremento que, de lograrse, mantendría la inversión federal en educación superior como mínimo en el 0.61% del PIB con datos actualizados para 2005, en contraste con la propuesta del Ejecutivo Federal que lo reduciría al 0.48%. Se hizo explícito que los recursos adicionales permitirían tanto resarcir las disminuciones a las instituciones y los programas prioritarios, como avanzar en la aplicación del modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario.

En oficio dirigido a los presidentes de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Educación Pública y Servicios Educativos y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, así como a los presidentes de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y del PRD, se presentó la solicitud de reasignación por el monto mencionado, con su correspondiente justificación técnica. En la tabla 13 se muestran los rubros específicos en que se solicitaron las reasignaciones, que se argumentaron como a continuación se indica.

Tabla 13
Propuesta de reasignación de la ANUIES al proyecto de
presupuesto 2006 para educación superior
(Millones de pesos)

Resarcir disminuciones presupuestales a las universidades públicas estatales (Irreductible)	2,384
Presupuesto para consolidación de las universidades públicas estatales (Irreductible)	2,200
UNAM	780
UAM	300
UPN	15
COLMEX	44
IPN	606
Universidades Tecnológicas	100
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario (universidades públicas estatales)	2,000
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (pensiones)	1,500
Fondo para el reconocimiento de plantilla de las universidades públicas estatales	500
Fondo de apoyo a la calidad para los institutos tecnológicos federales	500
PROMEPE	100
FOMES	500
PRONABES	320
TOTAL	11,849

Fuente: ANUIES, "Proyecto de presupuesto para educación superior y solicitudes de reasignación".

- **Resarcir disminuciones presupuestales a las universidades públicas estatales y de apoyo solidario.**

Para la operación adecuada de las universidades públicas estatales y con apoyo solidario, y para el cumplimiento de los compromisos contraídos sobre su base presupuestal, se consideró indispensable resarcir la disminución por \$2,384 millones en el subsidio ordinario. En el proyecto de presupuesto que envió el Ejecutivo, como se vio, se tomó en consideración el presupuesto de inicio de 2005, que conllevaba ya un déficit, y no el de cierre, por lo que con este faltante no se podría hacer frente a las obligaciones contractuales y al desarrollo de los programas educativos regulares. Este resarcimiento, en la propuesta de la ANUIES, debería hacerse en las partidas de la SEP correspondientes al subsidio ordinario ("Gestionar y ministrar subsidios federales para organismos descentralizados estatales"), a fin de garantizar que estos recursos fueran regularizables para años subsecuentes al integrarse al subsidio ordinario de las universidades.

- **Presupuesto para consolidación de las universidades públicas estatales y de apoyo solidario.**

En consideración de que el monto anterior sería únicamente para que las universidades públicas estatales y con apoyo solidario contaran con el mismo presupuesto ejercido en 2005 (subsidio ordinario), la ANUIES propuso una reasignación adicional por \$2,200 millones para cubrir los rezagos en materia de gastos de operación e inversión y atender las necesidades asociadas a la expansión y consolidación de los proyectos académicos. Esta petición se justificó ante el hecho de que desde 2004 la SEP no ha otorgado incrementos en los gastos de operación de las universidades públicas como parte del subsidio ordinario regularizable, por lo que los índices inflacionarios y las nuevas necesidades derivadas de la expansión y modernización de las instituciones no han podido ser atendidas, afectándose su operación regular.

Se insistió ante los diputados que los insumos utilizados en el ámbito de la educación superior han crecido en porcentajes por encima del Índice Nacional de Precios al Consumidor; que el gasto en servicios personales, al ir creciendo año con año, cada vez representa mayor porcentaje del presupuesto universitario, y que no se han regularizado las prestaciones en el gasto federal, las cuales se pagan con cargo al gasto de operación.

También se les hizo notar que el gasto de inversión ha sido limitado y ha estado asociado únicamente a los fondos extraordinarios articulados en los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI), mismos que fueron considerados insuficientes para hacer frente a los nuevos requerimientos derivados de la consolidación académica (ampliación de las instalaciones físicas, modernización tecnológica y adquisición de nuevos equipos de investigación y su mantenimiento).

Al igual que en el rubro anterior, y para que las universidades subsanaran sus rezagos, se solicitó que estos recursos se asignaran con carácter de irreductible en el subsidio federal ordinario.

- **Incrementos a instituciones federales.**

Para el caso de las instituciones federales, la propuesta de la ANUIES retomó las cifras de incremento presentadas por los titulares de cada una de ellas, luego de haber practicado un análisis de las necesidades presupuestales para 2006. Estas solicitudes obedecieron a que en el proyecto de PEF se disminuía el monto en gasto de operación y se recortaba el gasto de inversión, lo que conllevaría a la obsolescencia del equipo especializado y al rezago en la rehabilitación de inmuebles.

- **Fondo para el modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario a las instituciones públicas de educación superior.**

En las reuniones con distintas comisiones de la Cámara de Diputados en 2003, 2004 y 2005, la ANUIES formuló la solicitud de conformar este fondo para iniciar la aplicación del modelo de asignación que fue resultado de un largo proceso de análisis y acuerdo al interior del CUPIA, y que fue concertado con las autoridades de la SEP a finales de 2003.

Para aplicar el modelo en 2006, se solicitó un fondo de \$2,000 millones. Esta petición constituyó, al igual que en los dos años previos, la principal carta de negociación de la ANUIES con las diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y las presidencias de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y del PRD. Para el CUPIA la aplicación del modelo representaba la oportunidad de ir construyendo un nuevo esquema de financiamiento para la educación superior transparente, racional, objetivo y equitativo. Se hizo ver a los diputados que en el propio Programa Nacional de Educación 2001-2006 se tenía establecida la meta de contar, desde 2004, con un nuevo modelo de asignación del subsidio, meta aún incumplida por omisión del gobierno federal, pese a las reiteradas propuestas de la ANUIES. También se insistió en el acuerdo obtenido en mayo de 2004, en el seno de la Primera Convención Nacional Hacendaria, para aplicar este nuevo modelo de asignación, por el impacto que traería en la asignación del gasto público.

Se recordó que si bien para el PEF 2005 el modelo se consideró de manera parcial e implícita para la asignación adicional determinada por la Cámara de Diputados, se requería que de manera expresa se aprobara una bolsa con este destino, sin que fuera distribuida entre las IES al momento de aprobación del presupuesto. Se propuso que el modelo se aplicara entre la SEP y la ANUIES, por medio de una comisión conjunta encargada de verificar su correcta aplicación con base en las variables cuantitativas y cualitativas con que opera, y que a partir de los resultados de la corrida numérica, se determinara la asignación presupuestal a cada universidad. Con el fin de que no se repitieran situaciones anteriores de demora en la entrega de los recursos –como se dio en 2005 con los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados que comenzaron a ser liberados al finalizar el año tras la controversia constitucional– se solicitó que la asignación de los recursos a las instituciones por este concepto iniciara en el transcurso del primer trimestre de 2006.

- **Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (pensiones).**

Para continuar con las reformas iniciadas en 2002 a los sistemas de pensiones y jubilaciones de las universidades públicas estatales, se solicitó aprobar un fondo con un monto de \$2,000 millones.

Uno de los programas de financiamiento extraordinario que a partir de 2002 tuvo fuertes impactos en el saneamiento de las finanzas universitarias, fue precisamente el Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales. En 2002 y 2003, como resultado de un estudio actuarial auspiciado por la SEP y la ANUIES, 27 universidades públicas estatales realizaron reformas a sus sistemas de pensiones y jubilaciones, siendo pioneras en estas reformas en el sector público. Con las reformas pactadas con las organizaciones gremiales se obtuvo una disminución de los pasivos contingentes por cerca de \$150 mil millones, al haberse incrementado los fondos de pensiones y reformado las condiciones de jubilación con el aumento de la edad y la antigüedad laboral, sobre todo para las nuevas generaciones de trabajadores universitarios.

Para apoyar estas reformas en 2002 y 2003 la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados había aprobado un monto de \$2,000 millones en este Fondo, mismo que operó con Reglas de Operación definidas por la SEP en acuerdo con la ANUIES. Pese a que en 2004 no se aprobó un presupuesto para este Fondo, ante la necesidad de continuar con las reformas, la SEP reasignó recursos cercanos a los \$400 millones. Si bien para 2005 no se aprobaron

recursos específicos, de acuerdo con los proyectos presentados a la SEP, parte de los recursos adicionales aprobados para ese año por la Cámara de Diputados para las universidades públicas estatales se canalizaron al fortalecimiento de los fondos de pensiones.

La ANUIES sostuvo que, considerando los resultados obtenidos y el esfuerzo colectivo realizado por las universidades y sus sindicatos, no era justificable la omisión de este Fondo en el proyecto de PEF 2006, lo que podría revertir los avances logrados en las universidades en un tema conflictivo y que representaba el principal problema de viabilidad de las finanzas públicas en el país.

- **Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las universidades públicas estatales.**

Ante el problema de que desde principios de la década de los noventa del siglo pasado no se habían autorizado nuevas plazas de personal administrativo y de apoyo académico de las universidades públicas estatales, y de que a partir de 1997 solo se habían incrementado plazas académicas de tiempo completo vinculadas al Programa de Mejoramiento del Profesorado (ROMEPE), pero cuyo número había resultado insuficiente ante los requerimientos de las instituciones, la ANUIES propuso operar un fondo con \$500 millones para el reconocimiento de la plantilla de personal no autorizada por la SHCP y la SEP.

Durante este período las universidades, sin contar con el sustento presupuestal del subsidio público correspondiente, habían tenido que contratar nuevo personal (administrativo, docente y de apoyo académico) debido a la ampliación y diversificación de la oferta, la creación de nuevos *campus* y el mejoramiento de los servicios académicos a la comunidad (bibliotecas, centros de idiomas, nuevos laboratorios, etc.). Esta falta de reconocimiento había generado un pasivo en el capítulo de remuneraciones y servicios personales, con impactos financieros negativos en las finanzas de las instituciones.

En el presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, a solicitud de la ANUIES, la Cámara de Diputados aprobó este Fondo con un monto de \$487 millones, sin que se hubieran ejercido los recursos en 2005, ante el criterio de la SHCP de que no se autorizarían recursos que impactaran el subsidio regularizable en el capítulo de remuneraciones personales.

- **Fondo de apoyo a la calidad para los institutos tecnológicos.**

Dada la anterior estructura de la SEP, previa a su reorganización en 2005 y a la creación de la Subsecretaría de Educación Superior que coordina a universidades e institutos tecnológicos, éstos no se veían beneficiados de los apoyos extraordinarios que recibían las universidades públicas para el mejoramiento de su calidad. (programas integrales de fortalecimiento institucional). Para el ejercicio fiscal de 2005, a propuesta de la ANUIES, la Cámara de Diputados aprobó la creación de un Fondo con este fin, al cual se le asignaron \$292 millones, sin que estuviera claro su destino ni su forma de operación. En la solicitud presentada para 2006 se solicitaron nuevamente \$500 millones con el propósito de consolidar el desarrollo de los institutos tecnológicos del país.

- **Programas de mejoramiento de la educación superior y becas.**

Por último, para ampliar los apoyos que se canalizan a las universidades y a los estudiantes de escasos recursos a través de los programas de financiamiento extraordinario (Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FOMES y Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, PRONABES), se solicitaron \$920 millones adicionales al proyecto de presupuesto, el cual establecía los mismos montos asignados en 2005 para cada uno de ellos.

Junto con esta solicitud de reasignación presupuestal, las instituciones públicas de educación superior, por conducto de la ANUIES, reiteraron ante la Cámara de Diputados su compromiso para consolidar los procesos de transformación iniciados; desarrollar proyectos para el mejoramiento continuo de la calidad de los procesos y resultados educativos; participar en los procesos de evaluación externa de los programas académicos y procesos administrativos; someterse a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, y rendir cuentas a la sociedad de los resultados obtenidos con los recursos que se les asignan y la forma como éstos se utilizan.

- **Asignación adicional de recursos para ciencia y tecnología.**

Adicionalmente a la propuesta de reasignación para educación superior, la ANUIES presentó a la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados un documento analítico sobre el proyecto de PEF, acompañada de una solicitud de incremento por \$2,150 millones. En el documento se propuso revertir la tendencia de alejamiento de las metas establecidas en los ordenamientos legales de alcanzar el uno por ciento del PIB en inversión pública en ciencia y tecnología. Junto con ello, la ANUIES reconoció la necesidad de establecer nuevas fuentes de financiamiento, impulsar el estímulo fiscal para el sector productivo y establecer nuevos mecanismos presupuestales para los sistemas estatales de ciencia y tecnología.

Se consideró que con el proyecto de presupuesto se afectaban programas como el de repatriaciones y becas, los Fondos Mixtos y Sectoriales y la ampliación y consolidación del Sistema Nacional de Investigadores, que solo aumentaría en 500 miembros para alcanzar 12 mil, cuando el Programa Especial de Ciencia y Tecnología había establecido la meta de contar en 2006 con 25 mil investigadores nacionales.

El presupuesto para los centros de investigación se afectaba respecto al ejercido en 2005. Se consideró indispensable una asignación adicional de \$500 millones para resarcir las disminuciones y para atender sus necesidades de desarrollo académico, los rezagos de la planta de investigadores y cubrir los crecientes costos de mantenimiento del instrumental científico.

Negociación en la Cámara de Diputados

Durante las dos primeras semanas del mes de noviembre de 2005, la ANUIES sostuvo varias reuniones con integrantes de las comisiones de la Cámara de Diputados, principalmente con las de Presupuesto y Cuenta Pública y de Educación Pública y Servicios Educativos, así como con los presidentes de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y del PRD. A diferencia de años previos, este año la Presidencia había girado la instrucción

a todos los funcionarios públicos de no realizar acciones de cabildeo en el Legislativo, dejando la relación en manos de las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público. Así, se sostuvieron varias reuniones de trabajo en el Palacio de San Lázaro, a las que asistieron titulares de instituciones de educación superior miembros del Consejo Nacional de la ANUIES y de la Comisión de Financiamiento de CUPIA. Cabe señalar que en la reunión de la Asamblea General de Tuxtla Gutiérrez de finales del mes de octubre, se acordó que el Consejo Nacional y la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES fueran las únicas instancias para la negociación con la Cámara de Diputados, a fin de evitar que los rectores negociaran en lo individual sus presupuestos en función de intereses particulares que pudieran afectar al conjunto. Este acuerdo, con algunas excepciones, se respetó, y en todas las reuniones sostenidas se tuvo una presencia colegiada de rectores.

Cabe señalar que los diputados de los diferentes partidos políticos coincidieron, en lo general, con las preocupaciones y con las propuestas de la ANUIES, reconociendo los severos recortes que conllevaba el proyecto de presupuesto para todo el sector educativo y particularmente para el nivel de educación superior. Verbalmente se comprometieron a buscar los apoyos para obtener los mayores incrementos posibles. Sin embargo, desde los primeros encuentros, los legisladores expresaron condiciones poco favorables para lograr los incrementos en los montos solicitados, no sólo por las universidades, sino por otros sectores con capacidad de presión que ya estaban presentando sus peticiones de reasignación, particularmente el campo y los gobernadores. Se perfilaba ya una negociación complicada para atender las necesidades de los distintos sectores, con los diferentes escenarios de reasignación global al PEF que oscilaban entre 80 y 90 mil millones de pesos. De este modo, el presupuesto adicional que se asignara a las universidades competiría con el presupuesto destinado al desarrollo rural y para infraestructura carretera, y con el Programa de Apoyo de la Federación a las Entidades Federativas (PAFEF), que en el proyecto de PEF no contemplaba monto alguno, ante el descontento de todos los gobernadores.

En días pasados el Senado había aprobado la Ley de Ingresos, con \$92,300 millones adicionales a los incluidos en el proyecto de PEF, recursos que se obtendrían por tres vías: el cambio del superávit propuesto a un equilibrio presupuestario, la revisión al supuesto del precio del petróleo (36.5 dólares por barril) y las modificaciones en la estimación de la recaudación tributaria no petrolera. Este era el margen para los incrementos a otorgar, mismos que se podrían ampliar si se reducían distintas partidas de los ramos autónomos y presupuestales.

En estas reuniones, los rectores insistieron en que la solicitud de reasignación de la ANUIES era lo mínimo adicional que se requería para continuar con el desarrollo de los programas académicos de las instituciones en un marco de estabilidad.

El 12 de noviembre, el presidente de la Comisión de Educación Pública (Diputado Salvador Martínez della Rocca del PRD) y el coordinador de la subcomisión de presupuesto de dicha Comisión (Diputado Guillermo Aréchiga del PRI), comunicaron que los recursos adicionales que hasta el momento se preveían para educación ascendían a \$17 mil millones, de los cuales \$7,300 millones irían para educación superior. Asimismo, se informó que al interior de dicha comisión se había decidido que todos los recursos adicionales que se obtuvieran se etiquetarían a cada universidad, sin aprobar fondos o bolsas, que con

posteridad se distribuirían, como era la propuesta de esta asociación para la aplicación del modelo de asignación adicional al subsidio.

Tal como se hiciera para el ejercicio fiscal de 2005, se solicitó a la ANUIES que presentara a la Comisión de Educación el resultado de la corrida del modelo de asignación, a fin de considerarlo en la reasignación para cada institución. Como vimos más arriba, la Asamblea General de la ANUIES había decidido no correr el modelo, sino solicitar un Fondo para su posterior aplicación, a fin de evitar asignaciones discrecionales por la Cámara de Diputados ante la eventual manipulación de las cifras por razones políticas. El acuerdo de la Asamblea, pese a las presiones en contrario, fue sostenido por quien encabezó las gestiones por parte de la ANUIES, Rafael López Castañares, electo como Secretario General Ejecutivo apenas en el mes de junio de ese año. Cabe recordar que un año antes, a petición de los propios diputados que buscaban etiquetar todos los recursos adicionales, se había realizado la corrida del modelo de asignación sobre un monto de \$1,750 millones acordados por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, pero que sus resultados se habían opacado, al haberse sumado a otros conceptos de incremento, como el resarcimiento de las disminuciones presupuestales y el llamado fondo de equidad, además de que en el último momento se habían acordado asignaciones totalmente discrecionales para algunas universidades como resultado de la intervención de los diputados con mayor peso político, trastocando el principio de transparencia sostenido por los rectores.

La carta de negociación de la ANUIES era una reasignación en paquete, de tal modo que no se viera afectada ninguna institución. Sin embargo, ante la disminución del monto de los recursos, se consideraron prioritarios, y así se dio a conocer formalmente a los diputados, los primeros cuatro renglones de la tabla de solicitud de reasignación: recursos para resarcir disminuciones, presupuesto para consolidación, incremento para IES federales y fondo para el modelo de asignación adicional. Ello hacía un total de \$8,329 millones. Sin embargo para entonces, formalmente, la Comisión de Educación Pública, por conducto del diputado Aréchiga, había entregado su propuesta de reasignación a la Comisión de Presupuesto, en la que se etiquetaban recursos universidad por universidad, incluyendo una supuesta “corrida del modelo de asignación adicional”, lo que evidenciaba total desconocimiento de la forma de operar del modelo.

La tarde del domingo 13 de noviembre, ya en la recta final de la aprobación del PEF 2006, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública instaló la sesión en que aprobaría el dictamen de decreto. Para entonces era evidente que el presupuesto había sido negociado entre funcionarios de la Secretaría de Hacienda y los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN y del PRI, con exclusión del PRD e incluso de las comisiones. Para este año cambiaron las alianzas al interior de la Cámara de Diputados: el PRI ya no se alió al PRD para la aprobación del presupuesto, tal como se hiciera a fines de 2004. En las pláticas para destrabar la controversia constitucional del PEF 2005 pocas semanas atrás, se perfiló que en esta ocasión, frente a un año electoral, el PRI trataría de evitar a toda costa una nueva confrontación. De este modo, el PEF 2006 se analizó y modificó –con colaboración estrecha del Subsecretario de Egresos de la SHCP, Carlos Hurtado– en la “burbuja” de la Cámara de Diputados, teniendo como centro al coordinador de la fracción parlamentaria del PRI, diputado Emilio Chuayffet, a su homólogo del PAN, José González Morfín, al diputado Juan Molinar Horcasitas, del grupo económico del PAN y al diputado Ángel Aguirre, presidente de la Comisión de Presupuesto y diputado por el PRI.

Tan fue así, que en la sesión de la Comisión de Presupuesto que tuvo un largo receso en la noche del 13 y la madrugada del 14 de noviembre, sus integrantes del PRD, marginados del proceso, dieron una conferencia de prensa en la que protestaron por el procedimiento seguido en la negociación del presupuesto.¹³ Este se daba a puerta cerrada y se decidía por un pequeño grupo, con el aval de la SHCP.

Ese mismo día el diputado Aréchiga, en presencia del presidente de la Comisión de Educación Pública, comunicó a los representantes de la ANUIES presentes en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en el lapso de una hora, tres posibles montos de incremento para las instituciones de educación superior, que iban de \$7,069 millones a \$7,607 millones. Con ellos, la ANUIES elaboró tres escenarios presupuestales y los propuso formalmente a las instancias correspondientes en la Cámara de Diputados. Se propusieron disminuciones proporcionales para las universidades públicas estatales (UPES) y para las IES federales a la solicitud original, enfatizando que los incrementos a otorgar a las primeras, tanto para resarcir las disminuciones presupuestales como para su consolidación, y con el fin de evitar toda discrecionalidad en la distribución, deberían ser proporcionales al proyecto presentado para cada una de ellas. Ante lo acelerado de las decisiones, los miembros de la propia Comisión de Educación Pública –como al día siguiente lo daría a conocer la diputada independiente Tatiana Clouthier en el pleno de la sesión–¹⁴ estuvieron al margen de las negociaciones, incluyendo a su presidente, quien en todo momento expresó su protesta por el procedimiento seguido.

La mañana del 14 de noviembre se publicó en la Gaceta Parlamentaria el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de Decreto para el PEF 2006. En su anexo 19 C se especificaron los incrementos para educación, que ascendieron a \$15,800 millones. De ellos, para las instituciones de educación superior se consideraron \$6,840 millones, monto inferior a los datos que se habían presentado el día anterior y muy por debajo de las propuestas presentadas por la ANUIES, tanto la original como la ajustada. Las negociaciones de último momento habían recortado aún más a este sector, pese a declaraciones en contrario de la víspera. En este monto se incluía una partida para el sistema de “universidades estatales de Oaxaca” y otra para “proyectos específicos de

¹³ El legislador Alfonso Ramírez Cuellar, coordinador de política económica el PRD, denunció la exclusión irracional de que fue objeto por parte de los diputados del PRI y del PAN, a quienes acusó de no mostrar ninguna disposición a entablar el diálogo con el resto de las fracciones”. En la entrevista se sostuvo que estos partidos, junto con la Secretaría de Hacienda, “secuestraron las negociaciones” (Milenio, 14 de noviembre de 2005, p. 30).

¹⁴ La diputada independiente Tatiana Clouthier, integrante de la Comisión de Educación Pública y quien había renunciado al PAN a principios del año, manifestó en la sesión su inconformidad por la forma como se integró el presupuesto en general y por las reasignaciones que se acordaron para educación, dejando un testimonio sobre cómo fue excluida la mayoría de diputados en el análisis y la integración del PEF: “Este presupuesto históricamente había sido discutido con la Comisión de Educación y había sido aprobado...consultadas las comisiones. En esta ocasión no se consultó a la Comisión de Educación, fueron 5, 10 o tal vez 15 diputados y diputadas con algunas de las gentes de Hacienda, quienes elaboraron este dictamen o este presupuesto que luego, curiosamente tuvieron necesidad de imprimir 85 páginas de fe de erratas”. Luego cuestionó asignaciones específicas; “instituto de nivel superior en la sierra norte del estado de Puebla, ¿de qué privilegio goza Puebla?; dos secundarias en Chiapas, evidentemente está devastada, pero no es la manera ésta de asignar los presupuestos; proyectos específicos en el estado de Hidalgo –acaba de haber elección ahí-, Colegio de Bachilleres en Guerrero, ¿quién es el Presidente de la Comisión de Presupuesto?; Preparatoria San Francisco del Rincón en Guanajuato; no tengo más que decir al respecto” (Versión estenográfica de la Sesión de la Cámara de Diputados del 14 de noviembre de 2005).

educación superior del Estado de Hidalgo”, que no habían formado parte de las peticiones de la ANUIES. La primera partida se explicaba por el cabildeo que realizaron diputados del estado de Oaxaca incluyendo al presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, tal como lo habían hecho el año anterior. Sobre la segunda no se tiene información sobre el origen de la petición. Sin embargo, se retomó la mayor parte de los rubros en los que la ANUIES solicitó reasignaciones presupuestales.

A las IES federales, salvo el COLMEX, se les otorgaban incrementos muy por debajo de la propuesto presentada por la ANUIES. Resultaba evidente el trato discriminatorio que se daba a la UNAM, a la UAM y al IPN. Incluso, en los días de negociación previos, varios diputados de diferentes estados habían expresado fuertes críticas a las instituciones de la capital del país, y a la excesiva concentración del gasto federal en educación superior. Tal como se había escuchado en la Primera Convención Nacional Hacendaria en 2004, se buscaba privilegiar con el gasto federal a las IES ubicadas en los estados.

Para las universidades públicas estatales y con apoyo solidario se asignaron recursos en diferentes proporciones respecto al proyecto de su presupuesto irreductible, tanto respecto a la información proporcionada por la SEP para cada universidad, como respecto a las cifras presentadas en el proyecto de PEF para el subsidio a las universidades por entidad federativa. Los dos rubros solicitados por la ANUIES (resarcir y consolidar) se fusionaron en uno al que se le llamó “Resarcir disminuciones presupuestales de las instituciones de educación superior”, con un monto de \$3,529.7 millones, que representó un incremento de 20.4% al proyecto de irreductible del conjunto de estas instituciones. Sin embargo, los incrementos no fueron proporcionales. Las universidades más favorecidas fueron la Autónoma del Estado de México con \$425 millones (más del 80% de incremento); Autónoma de Guerrero con \$225 millones (39% de incremento); Juárez Autónoma de Tabasco con \$123 millones (más del 40% de incremento); Benemérita Autónoma de Puebla con \$300 millones (25% de incremento) y Autónoma de Nayarit con \$101.2 millones (26% de incremento). A la mayoría de las UPEAS se otorgaron incrementos porcentuales también superiores a la media, pero por su bajo monto no tuvieron impacto mayor en la distribución total. Resultaba evidente que algunas asignaciones habían sido decididas por acuerdos políticos en el seno de la Cámara de Diputados; al menos las destinadas a las universidades de tres estados (Estado de México, Guerrero y Puebla) se dieron por la intervención directa de los diputados Emilio Chuayffet, Angel Aguirre y Guillermo Aréchiga, los tres actores centrales en la definición del presupuesto. Sobra decir que estos diputados eran representantes de los tres estados beneficiados por las asignaciones señaladas.

Pese a que los días previos los diputados habían señalado que no se aprobaría un fondo como tal para aplicar el modelo de asignación adicional al subsidio propuesto por la ANUIES, sino que todos los recursos adicionales se etiquetarían a cada institución para no dejar en manos del Ejecutivo su distribución, en el proyecto de decreto se consideró una bolsa de \$868.3 millones para este fin, lo que por primera vez se plasmaba de manera explícita en el PEF. Al parecer, pese a que al interior de la Cámara se tuvieron fuertes presiones de los diputados para obtener las mayores proporciones posibles del incremento al presupuesto para sus respectivos estados, ante la insistencia de la ANUIES se tomó esta decisión de último momento. Ello se refuerza ante el hecho de que en el Dictamen con proyecto de Decreto de PEF publicado ese mismo día en la página electrónica de la Cámara de Diputados, se presentaran dos anexos para las reasignaciones en educación: el 19.C, que

fue el oficial, y el 18.C, que presentaba reasignaciones con montos distintos para cada universidad, y que al parecer se presentó por error. En este último, el monto para el modelo se repartía entre las instituciones. Sobra decir que cuando se conoció este supuesto segundo “anexo”, surgieron inconformidades adicionales, mismas que fueron expuestas en la posterior sesión del pleno por el diputado Pablo Gómez, coordinador de la fracción parlamentaria del PRD.¹⁵ Si bien quedará la duda de cual de los anexos fue elaborado primero, ello es muestra del descuido y la improvisación con que se decidió el presupuesto, al menos en lo que correspondió a educación superior.

En el dictamen también se consideró la partida denominada “Subsidios a entidades y municipios para la atención de plantillas de personal de IES”. Si bien con una denominación que podría dar pie a confusiones posteriores sobre la forma de aplicar estos recursos (si se haría directamente por la SEP o bien por los gobiernos de los estados, y si el universo lo constituirían solamente las UPES o también otras instituciones de educación superior), con este fondo se daba continuidad al menos formalmente a la aprobación de recursos que la misma Cámara hiciera en 2004 para atender el problema de la plantilla de personal no reconocida por las secretarías de Hacienda y Educación Pública. De igual manera, se consideró el Fondo para pensiones así como el Fondo de apoyo a la calidad de los institutos tecnológicos federales.

Una vez conocido el dictamen y analizados sus términos, los rectores integrantes del Consejo Nacional de la ANUIES presentes en el Palacio Legislativo de San Lázaro, encabezados por su Secretario General Ejecutivo, se reunieron con el presidente de la Comisión de Educación y con diputados de diversas fracciones parlamentarias. A todos ellos se les manifestó su inconformidad por la insuficiencia del monto de recursos adicionales que se proponía y por la distribución discrecional que se hacía para cada una de las instituciones: ¿a qué obedecía la decisión de que a algunas UPES se les otorgaran incrementos del 12% mientras a unas pocas se les dieran aumentos a todas luces exorbitantes? Se intentó incidir para que los diputados, en los últimos minutos, tomaran decisiones con transparencia y objetividad, dejando de lado intereses políticos. Sin embargo, de manera abierta algunos de ellos reconocieron que el mayor apoyo a determinadas universidades (y con ello a determinados estados), era resultado de decisiones eminentemente políticas, por tratarse de un año electoral, por lo que resultaba improcedente, si no es que utópica, la petición de despolitizar las asignaciones. Para dejar constancia del desacuerdo de la ANUIES con la distribución que se hacía, ese mismo día se elaboró una nueva propuesta formal con incrementos proporcionales iguales a los proyectos de “irreductible” del 20.4% para todas las universidades públicas estatales (porcentaje de incremento que resultaba para todas ellas en conjunto).

En la mañana del 14 de noviembre inició la sesión del pleno de la Cámara de Diputados para desahogar el paquete económico. Sin discusión se aprobaron los dictámenes enviados por el Senado sobre la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal para 2006. En la Ley de Ingresos, como ya señalamos, se incrementaron los recursos en \$92,300 millones respecto respecto a la iniciativa enviada por el Ejecutivo, con lo cual los ingresos ascenderían a un

¹⁵ El diputado Pablo Gómez señaló al inicio de su intervención en la sesión del 14 de noviembre: “No sabemos todavía cuál de las dos versiones del Ramo 11, señor Presidente de la Comisión de Presupuesto, es el que propone la Comisión de Presupuesto a su cargo; y sí, la Cámara, creo que debería saber cuál es la versión correcta. No sería malo que tuviéramos una sola versión de algunos anexos del proyecto de decreto”. (Ibid.)

billón 973 mil 500 millones de pesos. Luego de un receso de varias horas inició el debate sobre el PEF, con el posicionamiento de las fracciones parlamentarias, y nuevamente se declaró otro receso para continuar con el cabildeo y el trabajo de las cúpulas PRI-PAN con la SHCP. A diferencia de 2004, se tenía la voluntad de aprobar el presupuesto el día 15 de noviembre, tal como lo establece la ley, y no alargar la sesión a días posteriores. Contra reloj, el PRI y el PAN estaban decididos a aprobar el presupuesto, pese a la oposición minoritaria del PRD.

Los principales temas para el cabildeo se referían a los recursos adicionales para la UNAM y el monto total de recursos que debería destinarse a las reservas financieras del IMSS. Pero aún se tenían nuevas sorpresas: en la madrugada del lunes 15, al reiniciar la sesión, se presentó una “fe de erratas” al dictamen que implicaba cambios en las asignaciones en distintas partidas (más que corrección de errores), y que fue resultado de negociaciones de último minuto (Tabla 14). Con ella se modificaban algunas partidas destinadas a las instituciones de educación superior: a las universidades Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Autónoma de Sinaloa se les incrementaban más recursos (\$30 y \$10 millones respectivamente); se asignaban \$30 millones para el Hospital Universitario de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, reduciéndose en \$40 millones a su reasignación original), y la reasignación de la UNAM se incrementaba en \$269 millones para quedar en \$410 millones. Este último incremento fue resultado de la presión que ejerció la UNAM y del apoyo de diversos diputados que externaron en tribuna su inconformidad por lo reducido de las asignaciones adicionales que contemplaba el dictamen para esta institución.

Estos incrementos, junto con el otorgado al Programa de becas para jóvenes no beneficiados con otros programas, afectaron diversas partidas dirigidas a las UPES y a los institutos tecnológicos: los recursos para el modelo de asignación, el Fondo para pensiones, el Fondo para reconocimiento de plantillas de personal y el Fondo para el reconocimiento de la calidad de los institutos tecnológicos federales, que en conjunto disminuyeron en \$538 millones. En la tabla 13 se presenta la variación que conllevó la “fe de erratas”. Algunos diputados del PRD, encabezados por su coordinador, manifestaron su oposición a que con la figura de “fe de erratas” se modificaran las asignaciones ya publicadas en los anexos, algunas de las cuales eran significativas.¹⁶ Sin embargo, pese a las protestas, se aceptaron estas modificaciones por mayoría del PRI y del PAN. Con el presupuesto aprobado para las instituciones de educación superior sectorizadas en la SEP, el monto total quedó en \$6,620 millones, \$220 millones menos que el publicado en el decreto. La educación superior se veía aún más afectada con el último regateo para el destino de los dineros públicos.

Tras varias horas de discusión de los artículos del dictamen que se reservaron los diputados, se aprobó el PEF 2006 con el voto en contra del PRD. La alianza de las cúpulas legislativas

¹⁶ Nuevamente fue el diputado Pablo Gómez quien cuestionó ampliamente la introducción de la figura de fe de erratas. Señaló que, bajo cualquier análisis, ella implica una modificación del dictamen al no plantearse simples errores tipográficos o de cálculo. Solicitó que se justificaran las modificaciones introducidas. En referencia a la disminución que tendrían las universidades estatales señaló: “¿A quién le tembló el pulso para quitarle a unas universidades una cantidad de dinero y darle a la Universidad Nacional...? ¿Cómo estuvo la protesta que llegó de la Rectoría de la universidad, muy bien fundamentada y que yo sostengo, pero que no tenía, Presidente, como propósito, el recortar recursos a otras universidades más débiles, sino simplemente asignar lo que correspondía a la UNAM? ¿Por qué se han hecho estas modificaciones? ¿Bajo qué criterios? (Ibid.).

del PRI y del PAN con la SHCP hizo que en 2006, a diferencia del anterior, se contara con un presupuesto que no sería impugnado por el Ejecutivo. Ahora no importaba que se hubieran decidido algunas asignaciones discrecionales que formaron parte de la controversia constitucional del año anterior. Lo verdaderamente importante para el Ejecutivo era que con el PEF no se violentaban los indicadores macroeconómicos y se emitía una señal de confianza a los mercados. El mismo presidente felicitó públicamente a los diputados por la labor realizada.

Sin embargo, dado que de último momento, a propuesta de la Comisión de Seguridad Social se habían aprobado por mayoría de diputados del PRI y del PRD \$26,572.4 millones adicionales para los gastos de operación de este instituto, y con ello se habían desajustado las cifras del Presupuesto de Egresos, se retrasó varios días, hasta el 22 de diciembre, la publicación del dictamen en el Diario Oficial de la federación. Incluso este fue un factor que descuadró las cifras entre los montos estimados en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.¹⁷

¹⁷ En el propio Decreto de PEF publicado se manejan cifras distintas en cuanto al monto del gasto neto total: en el anexo 1, en concordancia con su artículo tercero, señala un gasto de dos billones 72.4 millones de pesos; sin embargo, en el anexo 18, en el que se especifican las adecuaciones realizadas por la Cámara de Diputados, se maneja un total de un billón 973 mil quinientos pesos. La diferencia es precisamente el monto de los recursos adicionales otorgados al IMSS. En el comunicado de prensa de la SHCP del 8 de enero de 2006 se señala que, “atendiendo la solicitud de la Cámara de Diputados la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de las disposiciones aplicables del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, realizará las medidas necesarias para que el ejercicio del gasto se ajuste a los recursos aprobados en la Ley de Ingresos”, por lo cual, con el desfase existente entre los ingresos y los egresos, eran previsibles recortes al gasto programable a lo largo del año.

Tabla 14
Asignaciones para educación superior del Anexo 19.C del dictamen publicado de la
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y “fe de erratas”

PROYECTO PEF 2006	ANEXO 19.C publicado el lunes 14 de noviembre	Asignación de acuerdo con la Fe de Erratas presentada al pleno de la C. Dip. a las 3:20 hrs. del 15 de noviembre	Diferencia
TOTAL REASIGNACIÓN	6,839,591,532	6,619,591,532	-220,000,000
Universidades Tecnológicas Estatales	150,000,000	150,000,000	
Resarcir disminuciones presupuestales de las instituciones de educación superior	4,136,960,687	4,436,160,687	299,200,000
Instituciones Federales de Educación Superior			
UNAM	140,800,000	410,000,000	269,200,000
UNAM - Museo, investigación y docencia en Biología Marina y Ciencias del Mar	40,000,000	40,000,000	
UAM	80,000,000	80,000,000	
UPN	5,000,000	5,000,000	
CINVESTAV	100,000,000	100,000,000	
COLMEX	30,000,000	30,000,000	
IPN	212,500,000	212,500,000	
Universidades Públicas Estatales			
U. A. de Aguascalientes	47,554,533	47,554,533	
U. Politécnica de Aguascalientes	3,743,356	3,743,356	
U. A. de Baja California	102,138,362	102,138,362	
U. A. de Baja California Sur	16,062,285	16,062,285	
U. A. de Campeche	38,368,914	38,368,914	
U. A. del Carmen	13,920,995	13,920,995	
U. A. de Coahuila	83,400,903	83,400,903	
U. de Colima	79,725,928	79,725,928	
U. A. de Chiapas	58,022,770	58,022,770	
U. Politécnica de Chiapas	6,000,000	6,000,000	
U. de Ciencias y Artes de Chiapas	10,605,414	10,605,414	
U. Intercultural de Chiapas	5,500,000	5,500,000	
U. A. de Chihuahua	41,931,975	41,931,975	
U. A. de Ciudad Juárez	57,730,365	57,730,365	
U. Juárez del Edo. de Dgo.	52,454,675	52,454,675	
U. de Guanajuato	74,453,382	74,453,382	
U. A. de Guerrero	225,000,000	225,000,000	
U. A. del Edo. de Hidalgo	72,153,164	72,153,164	
U. Politécnica de Tlaxiaco	9,731,670	9,731,670	
U. Politécnica de Pachuca	2,960,423	2,960,423	
U. de Guadalajara	206,869,727	206,869,727	
U. A. del Edo. de México	425,000,000	425,000,000	
U. Politécnica del Valle de México	1,960,425	1,960,425	
U. E. del Valle de Ecatepec	547,360	547,360	
U. Intercultural del Edo. de Mex.	7,345,318	7,345,318	
U. Mich. de Sn. Nicolás de Hgo.	87,312,352	87,312,352	
U. A. del Edo. de Morelos	49,906,386	49,906,386	
U. Politécnica de Morelos	6,000,000	6,000,000	
CIDHEM-Morelos	129,112	129,112	
U. A. de Nayarit	101,210,702	101,210,702	
U. A. de Nuevo León	274,246,923	274,246,923	
U. A. "Benito Juárez" de Oax.	35,861,606	65,861,606	30,000,000
U. del Mar-Oaxaca	2,719,718	2,719,718	
U. Tec. de la Mixteca-Oaxaca	2,537,027	2,537,027	
U. de la Sierra Sur-Oaxaca	402,473	402,473	
U. del Istmo-Oaxaca	692,993	692,993	
U. del Papaloapan-Oaxaca	304,898	304,898	
B. U. A. de Puebla	300,000,000	260,000,000	-40,000,000
Hospital Universitario B.U.A. Puebla		30,000,000	30,000,000
U. Politécnica de Puebla	3,460,425	3,460,425	
U. A. de Querétaro	77,834,371	77,834,371	
U. de Quintana Roo	7,874,487	7,874,487	
U. del Caribe	5,694,655	5,694,655	
U. A. de San Luis Potosí	99,700,412	99,700,412	

Tabla 14
(Continúa)

PROYECTO PEF 2006	ANEXO 19.C publicado el lunes 14 de noviembre	Asignación de acuerdo con la Fe de Erratas presentada al pleno de la C. Dip. a las 3:20 hrs. del 15 de noviembre	Diferencia
U. Politécnica de San Luis Potosí	3,304,202	3,304,202	
U. A. de Sinaloa	151,721,174	161,721,174	10,000,000
U. Politécnica de Sinaloa	5,000,000	5,000,000	
U. de Occidente-Sinaloa	2,160,647	2,160,647	
U. de Sonora	50,088,757	50,088,757	
Inst. Tecnológico de Sonora	25,248,736	25,248,736	
CESUES-Sonora	1,143,197	1,143,197	
U. de la Sierra-Sonora	420,570	420,570	
U. J. A. de Tabasco	123,000,000	123,000,000	
U. Popular de la Chontalpa-Tabasco	938,430	938,430	
U. A. de Tamaulipas	109,162,008	109,162,008	
U. A. de Tlaxcala	34,568,423	34,568,423	
U. Politécnica de Tlaxcala	5,000,000	5,000,000	
U. Veracruzana	124,718,266	124,718,266	
U. A. de Yucatán	121,564,226	121,564,226	
U. A. de Zacatecas	68,668,489	68,668,489	
U. Politécnica de Zacatecas	2,883,078	2,883,078	
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario (universidades públicas estatales)		868,330,845	549,130,845
Asignación adicional para el Sistema de Universidades de Oaxaca	50,000,000	50,000,000	
Subsidios a entidades y municipios para la atención de plantillas de personal de IES	600,500,000	550,500,000	-50,000,000
Institutos tecnológicos superiores federales	65,000,000	65,000,000	
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las universidades públicas estatales (Pensiones)	450,000,000	400,000,000	-50,000,000
Fondo de apoyo a la calidad para los institutos tecnológicos federales	278,800,000	160,000,000	-118,800,000
Proyectos específicos de Educación Superior en el estado de Hidalgo	220,000,000	220,000,000	
Proyecto de creación de una institución educativa de nivel superior en la Sierra Norte del Estado de Puebla	20,000,000	38,800,000	18,800,000

Fuente: Elaborado con cifras del dictamen con proyecto de decreto de PEF para 2006 aprobado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública publicadas en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 15 de noviembre de 2005 y "fe de erratas" al dictamen.

Resultados

El gasto neto total aprobado ascendió a 2 billones, 72.4 millones de pesos, cifra 6.3% superior en términos reales a lo aprobado para 2005. En el Anexo 18 del decreto se indican las adecuaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto del Ejecutivo. En ellas se aprobaron reducciones de recursos para los distintos ramos que afectan al gasto corriente de las distintas dependencias (remuneraciones personales y gasto de operación) o al gasto no programable, así como ampliaciones en el presupuesto a instituciones o programas específicos. Se redujeron \$39,945.5 millones al proyecto de presupuesto del Ejecutivo y se ampliaron \$132,245 millones, lo que significó a un total de reasignaciones por \$92,299.6 millones, monto que se incrementó al proyecto de PEF.

Los tres ramos de educación tuvieron modificaciones: en el Ramo 11 le redujeron \$421.6 y se ampliaron \$12,523.6 millones, con un incremento neto de \$12,102 millones: en el Ramo 25 se ampliaron \$4,322 millones, y en el Ramo 33 se tuvo un incremento de \$1,750 millones. En la tabla 15 se compara el presupuesto aprobado para 2006 para cada uno de

los ramos respecto al presupuesto aprobado y al ejercido en 2005. Se observa que la SEP modificó su presupuesto en términos reales en 4.2% y -3.1% respectivamente.

Tabla 15
Presupuesto 2006 para los ramos educativos

(Millones de pesos)

RAMOS	2005 a	2005 e	2006 a	Variación nominal 2006 a - 2005 a	Variación nominal 2006 a - 2005 e	Variación % real * 2006 a / 2005 a	Variación % real * 2006 a / 2005 e
Ramo 11 Educación Pública	127,668.40	137,371.30	137,590.40	9,922.00	219.10	4.2	-3.1
Ramo 25 Prev. y aport. para los sistemas de e.básica, normal, tec. y de adultos	36,085.60	19,416.00	33,151.60	-2,934.00	13,735.60	-11.2	65.1
Ramo 33, Aport. federales para ent. federativas y municipios	172,824.90	188,816.10	186,181.30	13,356.40	-2,634.80	4.2	-4.6
TOTAL	336,578.90	345,603.60	356,923.30	20,344.40	11,319.70	2.6	-0.1

a – aprobado

e - ejercido

* Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF para 2005, Cuenta Pública de la Hacienda Federal de 2005 y PEF aprobado para 2006.

El presupuesto de educación, integrado con estos tres ramos administrativos ascendió a \$356,923.3 millones, \$16,580 millones más del monto que contenía el proyecto de Presupuesto, y equivalió al 4.05% del Producto Interno Bruto estimado, quince centésimas menos de punto respecto a la proporción estimada para 2005. Con estos datos se tuvo una disminución del 0.4% respecto al estimado de cierre para 2005.

Para las instituciones de educación superior, sectorizadas en la SEP, la Cámara de Diputados aprobó una asignación adicional por un monto de \$6,620 millones, que correspondió al 56% de lo solicitado por la ANUIES (Tabla 16), y para las instituciones sectorizadas en SAGARPA el incremento fue de \$350 millones, lo que hace un total de \$6,970 millones.¹⁸ Si comparamos los datos del PEF aprobado para 2005 y para 2006, el presupuesto para educación superior prácticamente se mantuvo igual, en tanto el del Ramo 38 creció en 5.2%. Respecto al gasto ejercido en 2005, el primero disminuyó en 9.8% y el segundo creció en 7.8%. Respecto al proyecto de PEF, el presupuesto para educación superior aumentó en 13.6% y el de CONACYT en 12.4%. Sin embargo, los centros de

¹⁸ U. A. Chapingo, \$150.8 millones; COLPOS: \$134.4 millones; U.A.A. Antonio Narro: \$63.8 millones y C.S.Agropecuario del Estado de Guerrero: \$1.2 millones. Las asignaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados a las instituciones de educación superior se distribuyeron entre las distintas funciones (educación media superior, educación superior, posgrado, cultura y ciencia y tecnología). Los incrementos para educación superior (funciones de educación superior y posgrado) ascendieron a \$5,992.3 millones, cifra inferior en alrededor de \$300 millones a la obtenida en 2005 (\$6,295 millones).

investigación enfrentaron una reducción real de 4%, a menos que de los mil millones de pesos adicionales asignados al CONACYT una parte de ellos se les canalizara durante 2006.¹⁹ (Tablas 17 y 18).

Tabla 16
Solicitud de la ANUIES para las reasignaciones en educación superior e incrementos aprobados por la Cámara de Diputado
(Millones de pesos)

Concepto	Solicitado	Aprobado C. de Diputados	Diferencia
Resarcir disminuciones presupuestales a las universidades públicas estatales	2,384.1	3,558.7	1,174.6
Presupuesto para consolidación de las universidades públicas estatales	2,200.0	0.0	-2,200.0
UNAM	780.0	410.0	-370.0
UNAM.- Museo , investigación y docencia en Biología Marina y Ciencias del Mar	0.0	40.0	40.0
UAM	300.0	80.0	-220.0
UPN	15.0	5.0	-10.0
COLMEX	44.0	30.0	-14.0
IPN	606.0	212.5	-393.5
CINVESTAV	0.0	100.0	100.0
Universidades Tecnológicas	100.0	150.0	50.0
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario (universidades públicas estatales)	2,000.0	549.1	-1,450.9
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Pensiones)	1,500.0	400.0	-1,100.0
Subsidios a entidades y municipios para la atención de plantillas de personal de IES	500.0	550.5	50.5
Institutos Tecnológicos Superiores Federales	0.0	65.0	65.0
Fondo de apoyo a la calidad para los Institutos Tecnológicos federales.	500.0	160.0	-340.0
PROMEP	100.0	0.0	-100.0
FOMES	500.0	0.0	-500.0
PRONABES	320.0	0.0	-320.0
Asignación adicional para el Sistema de Universidades de Oaxaca	0.0	50.0	50.0
Proyectos específicos de Educación Superior en el estado de Hidalgo	0.0	220.0	220.0
Proyecto de creación de una institución educativa de nivel superior en la Sierra Norte del Estado de Puebla	0.0	38.8	38.8
TOTAL	11,849.1	6,619.6	-5,229.5

Fuente: ANUIES, “proyecto de presupuesto para educación superior y solicitudes de reasignación” y PEF aprobado para 2006.

¹⁹ Para finales de 2005 aún no se determinaba oficialmente por el CONACYT el monto que se canalizarían a los centros de investigación. Se estimaba una posible distribución de los mil millones de pesos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados entre Fondos Mixtos (\$300 millones), Fondos Sectoriales (\$500 millones) , centros de investigación (\$100 millones) y otros programas de CONACYT (\$80 millones).

Tabla 17
Presupuesto 2006 para las funciones de educación superior y posgrado
(Millones de pesos)

Secretaría / Ramo	Presupuesto Total Funciones Educación Superior y Posgrado				Variación % real*			Variación nominal		
	2005 a	2005 e	2006 p	2006 a	2006 a / 2005 a	2006 a / 2005 e	2006 a / 2006 p	2006 a - 2005 a	2006 a - 2005 e	2006 a - 2006 p
Educación Pública	45,277.2	50,798.4	41,026.5	46,828.2	0.0	-10.8	14.1	1,551.0	-3,970.2	5,801.7
Ramo 33	1,654.5	1,522.2	1,630.9	1,682.8	-1.6	6.9	3.2	28.3	160.6	51.9
Ramo 25	0.0	8.5	12.6	12.6	n.a.	42.4	0.0	12.6	4.0	0.0
Agricultura	955.6	971.4	945.4	1,082.4	9.5	7.8	14.5	126.8	111.0	137.0
Defensa	370.7	244.7	376.6	378.3	-1.3	49.5	0.5	7.6	133.6	1.7
Energía	1.5	4.2	0.0	0.0	-100.0	-100.0	0.0	-1.5	-4.2	0.0
CONACYT	54.8	54.4	0.0	0.0	-100.0	-100.0	0.0	-54.8	-54.4	0.0
TOTAL	48,314.3	53,603.9	43,992.0	49,984.3	0.1	-9.8	13.6	1,670.0	-3,619.6	5,992.3

p – proyecto

a – aprobado

e - ejercido

* Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005, Cuenta de la Hacienda Federal de 2005, proyecto de PEF para 2006 y PEF aprobado para 2006.

Tabla 18
Presupuesto 2006 para el Ramo 38 (CONACYT)
(Millones de pesos)

	Presupuesto CONACYT				Variación % real*			Variación nominal		
	2005 a	2005 e	2006 p	2006 a	2006 a / 2005 a	2006 a / 2005 e	2006 a / 2006 p	2006 a - 2005 a	2006 a - 2005 e	2006 a - 2006 p
Centros	2,704.7	2,917.5	2,902.6	2,885.0	3.2	-4.4	-0.6	180.3	-32.5	-17.6
CONACYT	5,438.6	5,032.8	4,976.5	5,974.2	6.2	14.8	20.0	535.6	941.4	997.7
TOTAL	8,143.3	7,950.3	7,879.0	8,859.2	5.2	7.8	12.4	715.9	908.9	980.2

p – proyecto

a – aprobado

e - ejercido

* Crecimiento del deflactor del PIB: 3.4% (SHCP, Criterios de Política Económica para 2006).

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005, Cuenta de la Hacienda Federal de 2005, proyecto de PEF para 2006 y PEF aprobado para 2006.

A diferencia de 2005, año en que gracias a las asignaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados mejoraron ligeramente los indicadores de financiamiento para la educación superior, con el presupuesto aprobado para 2006 se tuvo un retroceso: el gasto de la SEP pasó del 1.58% a 1.56% del PIB, el destinado a educación superior bajó de 0.64% a 0.55% y el gasto consolidado en ciencia y tecnología se mantuvo en el 0.37%. De acuerdo con la matrícula pública de educación superior atendida en 2006, sin considerar educación normal (1,553,100 estudiantes) el gasto federal por alumno, a pesos constantes de 2006, pasó de \$36,655 a \$32,183 (Tabla 19). No obstante los recursos adicionales que se canalizaron durante 2006 a las instituciones de educación superior como resultado de los

incrementos salariales, creció la brecha entre las metas de financiamiento establecidas por el propio gobierno federal y las tendencias reales observadas en el sexenio.

Tabla 19
Variación de indicadores de gasto federal en
educación superior y ciencia y tecnología 2005-2006
(Millones de pesos)

	2005 a	2005 e	2006 p	2006 a
PEF educación superior	\$48,314	\$53,604	\$43,992	\$49,984
PEF educación superior respecto del PIB	0.58%	0.64%	0.48%	0.55%
PEF educación superior y ciencia y tecnología como porcentaje del PIB	0.79%	0.86%	0.71%	0.74%
Presupuesto consolidado en ciencia y tecnología	\$28,852	\$31,339	\$29,080	\$30,600
Presupuesto consolidado en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB	0.34%	0.37%	0.35%	0.37%
Tasa de crecimiento gasto federal educación superior	-3.0%	7.6%	-20.6%	-9.8%
Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto en educación	14.4%	15.5%	12.9%	14.0%
Gasto federal por alumno en educación superior	\$33.037	\$36,655	\$28,325	\$32,183

p – proyecto

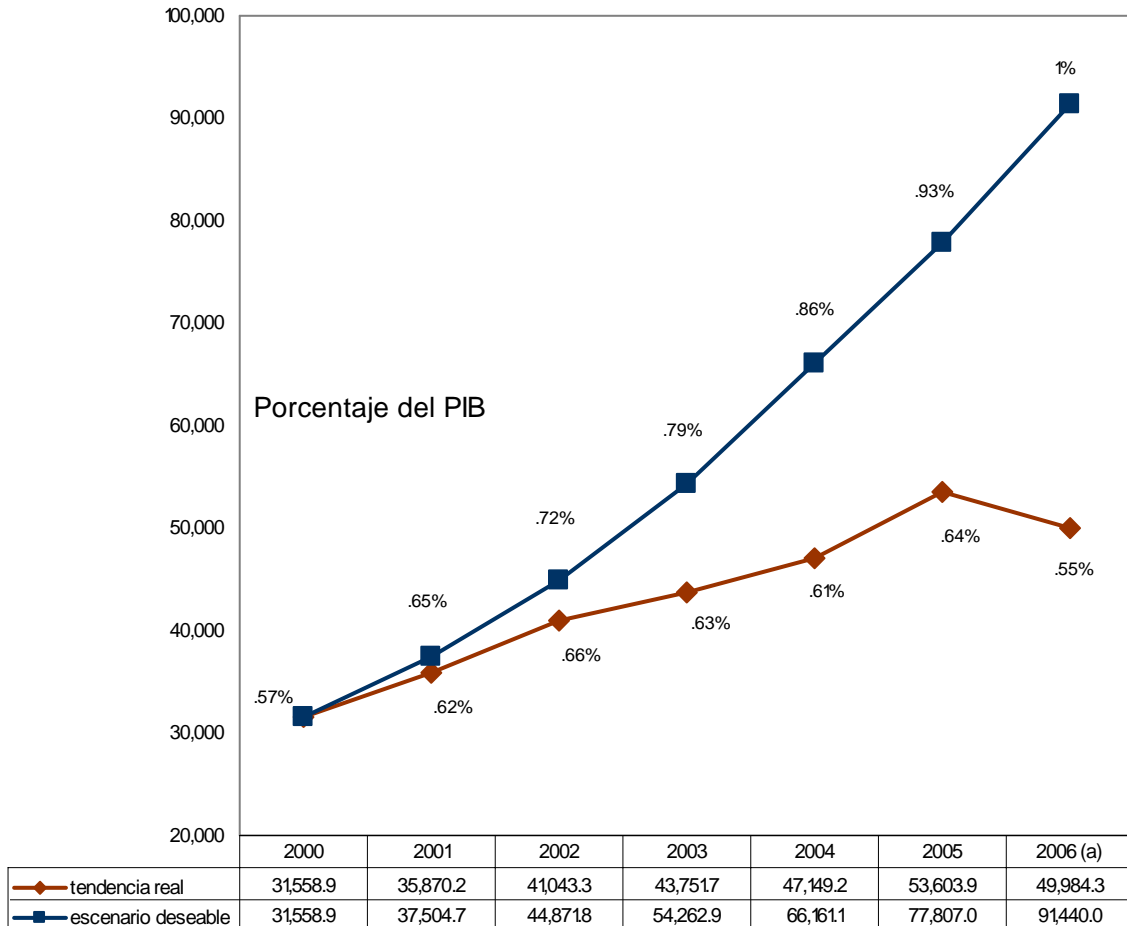
a – aprobado

e - ejercido

Fuente: Elaborado con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006, PEF aprobado para 2005, Cuenta Pública de la Hacienda Pública de 2005, proyecto de PEF para 2006 y PEF aprobado para 2006.

En la gráfica 2 se presenta el escenario deseable del gasto federal en educación superior propuesto por la ANUIES, con las cifras del PEF aprobado para 2006. Se puede observar el creciente distanciamiento entre el escenario deseable y la tendencia real. Para 2006 se tuvo un gasto federal por debajo de la del año 2000. Ello mostraba que en el sexenio no se había logrado revertir la situación de estancamiento en el financiamiento federal a la educación superior.

Gráfica 2
Escenario deseable del gasto federal en educación con
el presupuesto aprobado para 2006
(Millones de pesos)



a - aprobado.

Fuente: Elaborado con cifras de las cuentas pública de la Hacienda Federal de 2000 a 2005 y del PEF aprobado para 2006.

No obstante los resultados antes señalados, si se consideran las asignaciones adicionales etiquetadas a cada universidad, los montos del modelo de asignación adicional al subsidio y el fondo de pensiones, en 2006 las universidades públicas estatales recibieron cerca de \$200 millones más de los incrementos obtenidos en 2005 (Tabla 20).²⁰

²⁰ Con relación al Fondo para el reconocimiento de plantilla de 2005, la SHCP no autorizó el ejercicio de los recursos, mismos que formaron parte de la controversia constitucional, y hasta finales de 2006 no se conoció el destino de la partida denominada "Subsidio para entidades federativas y municipios para reconocimiento de plantilla en IES", por lo que no puede establecerse una comparación en este rubro.

Tabla 20
Asignaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados
para las universidades públicas estatales en 2005 y 2006
(Millones de pesos)

	2005	2006
Reasignaciones directas a universidades	4,318.1	3,558.7
Modelo Asignación		549.1
Fondo pensiones		400.0
TOTAL	4,318.1	4,507.8

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005 y PEF aprobado para 2006.

Por último, cabe señalar que en el portal electrónico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se presenta desglosado el PEF para 2006, se hicieron ajustes al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el caso de las instituciones federales de educación superior. Ello se debió a la forma como se hicieron las reducciones de la SEP (por \$422 millones), de acuerdo con el anexo 18 del decreto (adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados). Ello afectó el presupuesto de la UNAM, la UAM, la UAM, el IPN, los Institutos Tecnológicos, el COLMEX y el CINVESTAV, con un monto total de \$169 millones. Por ello los incrementos aprobados por la Cámara de Diputados, aunque se respetaron como partidas específicas, disminuyeron. Las universidades más perjudicadas fueron la UPN (que prácticamente no obtuvo incremento) y la UAM, a la que los diputados le incrementaron \$80 millones y la SEP le redujo \$35 millones. En el caso de la UNAM, luego del cabildeo de última hora en la Cámara de Diputados para incrementar las asignaciones adicionales, se le redujeron \$78 millones, cifra que se restó a los \$410 millones autorizados por los diputados. En la tabla 21 se pueden observar las variaciones que se tuvieron con el presupuesto publicado, respecto del presupuesto aprobado para 2005 aprobado y el cierre estimado de ese año. Las instituciones más afectadas fueron la UAM y el IPN al tener variaciones porcentuales negativas de importancia respecto al cierre estimado. Por su parte, a los centros CONACYT, como se observa en la tabla 18 presentada más arriba, se les recortaron \$18 millones de acuerdo con el presupuesto publicado por la Secretaría de Hacienda.

Tabla 21
PEF 2006 aprobado y publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para
las instituciones federales de educación superior

(Millones de pesos)

Institución	PEF aprobado 2005	Cierre estimado 2005	Proyecto PEF 2006	Incr. C. Diputados	PEF 2006 aprobado	PEF 2006 publicado SHCP	Variación PEF publicado-PEF aprobado	Diferencia PEF 2006 - PEF 2005 aprobado		Diferencia PEF 2006 - PEF 2005 cierre estimado	
								Nominal	Var. real (%)	Nominal	Var. real (%)
UNAM (Incluye Bio. Marina: 40 mill.)	16,018.4	16,732.0	16,466.6	450.0	16,916.6	16,838.5	-78.0	820.1	1.7	106.5	-2.7
UAM	3,198.2	3,559.3	3,276.1	80.0	3,356.1	3,321.0	-35.1	122.9	0.4	-238.2	-9.8
UPN	429.7	n.d.	470.1	5.0	475.1	471.2	-4.0	41.5	6.0	n.d.	n.d.
IPN	6,779.9	7,169.8	6,654.0	212.5	6,866.5	6,835.1	-31.5	55.1	-2.5	-3,34.7	-7.8
COLMEX	306.8	316.5	304.2	30.0	334.2	331.9	-2.3	25.1	4.6	15.4	1.4
CINVESTAV	1,362.8	n.d.	1,274.0	100.0	1,374.0	1,364.0	-10.0	1.2	-3.2	n.d.	n.d.
Institutos Tecnológicos	7,603.4	n.d.	7,559.8	225.0	7,784.8	7,777.0	-7.8	173.6	-1.1	n.d.	n.d.

Fuente: Elaborado con cifras del PEF aprobado para 2005, proyecto de PEF para 2006, PEF aprobado para 2006, PEF 2006 para 2006 publicado e información proporcionada por las instituciones.

Conclusiones

Del análisis anterior se pueden extraer diversas conclusiones sobre la forma y el fondo de la negociación y aprobación del presupuesto federal para educación superior y ciencia y tecnología. La principal de ellas apunta a la inexistencia de reglas claras para la determinación del presupuesto en su conjunto y para cada una de las instituciones en particular. El proceso que va desde la elaboración del anteproyecto de presupuesto para educación superior por parte de la SEP hasta la aprobación por la Cámara de Diputados, pasando por el proyecto de PEF que integra la Secretaría de Hacienda, es poco transparente. En cada una de las instancias que intervienen en el presupuesto no existen criterios racionales y compartidos entre todos los actores. La SEP presenta su anteproyecto de presupuesto para las universidades públicas de acuerdo con un llamado “modelo de asignación del subsidio” que toma en cuenta, para el caso del subsidio ordinario, el irreductible necesario para operar en el inicio del ejercicio fiscal, los incrementos que se deriven de las revisiones salariales y contractuales durante el año, los incrementos en los costos de operación de acuerdo con la inflación esperada y la ampliación de la matrícula. Sin embargo, esto no es así, como hemos visto, no sólo por mantenerse estancados los gastos de operación, sino incluso reducirse el llamado “irreductible”. El análisis de los proyectos de presupuesto hace ver que es la Secretaría de Hacienda la que toma las decisiones de fondo por encima del planteamiento de necesidades presupuestales que presenta la SEP.

Por la experiencia del proceso de negociación del PEF para 2005 y 2006, estaría presente la idea de que hay que “castigar” a aquellos sectores con capacidad de presión en la Cámara de Diputados (como son los gobernadores, los campesinos organizados, el SNTE o la propia ANUIES), toda vez que son altas las probabilidades de que por su labor de cabildeo obtengan mayores presupuestos. De ser así, ello significa que es el propio Ejecutivo, a través de sus iniciativas deficitarias, el que ocasiona distorsiones en las asignaciones presupuestales, al dejar que éstas se decidan en la arena política de negociación de la Cámara de Diputados.

Una vez que el presupuesto se decide en esta arena política, tampoco se tienen reglas y criterios compartidos. Para muchos actores el presupuesto se ve como un botín con evidentes ganancias políticas, máxime tratándose de un año en que se elige el Presidente de la República. El reparto obedece a la capacidad de presión al interior de la Cámara de Diputados y a la correlación de fuerzas entre las fracciones parlamentarias y partidos políticos. Las alianzas cambian en función de las coyunturas (de la alianza PRI-PRD para decidir el PEF para 2005, se pasó a la alianza PRI-PAN para el correspondiente a 2006) y de los proyectos políticos grupales y personales de quienes realmente toman las decisiones. ¿Cómo reclamar que en esta arena, política por naturaleza, se tomen decisiones al margen de los intereses políticos de los actores? Sin embargo el Ejecutivo, que envía a proyectos de presupuesto para educación superior y ciencia y tecnología sumamente castigados, no deja otras opciones a quienes se ven afectados, mas que contender en la arena política.

Para el conjunto de universidades, no necesariamente para cada una de ellas en lo individual, y tal como se dio en años anteriores, la más mínima decisión de la Cámara de Diputados que implique beneficiar más a determinadas instituciones sin plena justificación, conlleva a un serio cuestionamiento. Desde el PEF para 2004, en que se aprobó el “Fondo

de equidad” que benefició a nueve universidades, hasta la decisión discrecional de beneficiar con más recursos a unas cuantas instituciones para 2005 y 2006, o bien decidir de última hora el aumento de las asignaciones a la UNAM en desmedro recursos destinados a las universidades estatales, se han hecho públicas inconformidades por parte de universidades y de la ANUIES.²¹

Resulta claro que en este ejercicio lejos se estuvo de lograr lo que las universidades consideraban como un presupuesto mínimo necesario. No fue suficiente la difusión de sus acciones de transformación emprendidas en los últimos años, ni su compromiso con la conformación de una universidad a la altura de las exigencias de la sociedad del conocimiento. Tampoco se valoró en su real dimensión el significado del reconocimiento de la UNAM como una de las cien mejores universidades del mundo y la mejor universidad de América Latina. Se repitió para 2006 la fórmula de mayores exigencias a las universidades (evaluaciones externas, acreditación, certificación, etc.) con mayores restricciones presupuestales. Si bien se obtuvieron incrementos al proyecto de PEF para 2006 ello no significó que las instituciones fueran a contar con una gran cantidad de recursos adicionales, dado lo deficitario del primero. Es reclamo compartido por todos los rectores de las instituciones públicas de educación superior que el problema del financiamiento debe ser enfocado con una visión integral y de largo plazo, que supere coyunturas como las vividas en los años recientes y otorgue seguridad al desarrollo de los proyectos académicos.

Pese a que desde el año 2001 en el seno del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones de la ANUIES se han formulado propuestas generales para la integración de una política de estado en materia de financiamiento de la educación superior, mismas que han sido presentadas a diversos actores políticos del Ejecutivo y del Legislativo en los ámbitos federal y estatales, no se han dado cambios en la forma de conformar el presupuesto para la educación superior. Continuamos con la inercia histórica en la materia. Todavía existe un camino por recorrer para construir de manera consensuada esta política con visión de largo plazo, bajo los principios de institucionalidad, transparencia, equidad, objetividad y seguridad. Para avanzar en esta política, y abrir la discusión, es necesario plantearse preguntas como: ¿Cuál debe ser la estrategia para cerrar las brechas de financiamiento existentes entre las universidades? ¿Un “Fondo de equidad” es pertinente, suficiente y deseable? ¿Cómo reflejar en el subsidio ordinario los esfuerzos y los resultados de mejoría académica de las IES? Ante la gran heterogeneidad que hoy se observa en el compromiso de los gobiernos de los estados en el sostenimiento de sus universidades ¿cuál

²¹ Rafael López Castañares, Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, una vez aprobado el presupuesto, concedió varias entrevistas a la prensa, en las cuales lamentó la disminución del financiamiento para las instituciones de educación superior, la poca seriedad de la Cámara de Diputados para decidir las asignaciones adicionales y la falta de compromiso mostrada por los diversos actores para el desarrollo de este nivel de estudios. Por su parte, el CUPIA, por acuerdo de su sesión de principios de diciembre, publicó un desplegado en el que manifestó su inconformidad por la insuficiencia del presupuesto aprobado para satisfacer la creciente demanda, elevar la calidad de las tareas universitarias y atender los rezagos acumulados, así como por las decisiones tomadas al interior de la Cámara para asignar recursos a cada una de las universidades, sin tomar en cuenta los criterios propuestos por la ANUIES. No obstante ello, se reconoció como un acierto la aprobación de fondos para atender los problemas asociados a la plantilla de personal y de pensiones, así como para aplicar el modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario (Campus Milenio, 11 de diciembre de 2005).

debe ser la participación en el subsidio de los gobiernos estatales y del gobierno federal? ¿Qué mecanismos se pueden establecer para que universidades, Ejecutivo y Legislativo definan y procesen la política de financiamiento? Para ello, además de otros fines ¿es pertinente la idea de conformar un Consejo de Educación Superior plural y participativo? ¿Cómo pasar a presupuestos multianuales para asegurar la continuidad de los proyectos académicos además de evitar la incertidumbre y el desgaste anual aparejado a la negociación?

Sin duda, hasta ahora, la ANUIES ha sido la organización que ha tenido mayor incidencia en la Cámara de Diputados para decidir las reasignaciones a las instituciones, pero ello ha sido coyuntural. Este papel lo jugó particularmente en el sexenio de Vicente Fox Quesada, ante el cambio de la correlación política entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, ya que en los años de gobiernos y mayorías legislativas emanados del PRI los presupuestos se desahogaban como simples trámites a las iniciativas del Ejecutivo. Sin embargo, pese a las diversas propuestas formuladas, la ANUIES no ha tenido la misma incidencia en redefinir las reglas del juego en materia de financiamiento, exceptuando la aprobación del modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario.

En efecto, desde 1998 la ANUIES, tras la detección de los problemas asociados a la determinación de los presupuestos para la educación superior, comenzó a trabajar en el diseño de un nuevo modelo de asignación del subsidio. La idea detrás del proyecto fue precisamente sustituir el “no modelo” vigente por uno explícito y resultante del acuerdo entre universidades y gobierno, que reconociera el desempeño institucional, no obstante lo polémico y difuso de este término.

Luego de cinco años de trabajo se aprobó el modelo, ciertamente no en los términos originalmente planteados: de pensarse como un modelo para todo el subsidio federal ordinario se pasó, por razones de factibilidad y operabilidad, a otro destinado a distribuir un “subsidio adicional” al ordinario y al extraordinario que está conformado con los fondos para el mejoramiento de la calidad (FOMES, PROMEP, FIUPEA, etc.). Sin embargo, para 2006 se contó con una propuesta con el consenso de las universidades (sobre todo de las públicas estatales), y que fue reconocida formalmente por el gobierno. Este instrumento, perfectible como todos, constituye un primer paso para la construcción de esta política de financiamiento de largo plazo, sin que por supuesto la agote. Es de esperar, para el bien de la educación superior en su conjunto, que las autoridades educativas del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa aprendan de las experiencias fallidas de estos últimos años en materia presupuestal y tomen en cuenta a las universidades para la definición conjunta de políticas y acciones que fortalezcan uno de los sectores estratégicos para el desarrollo del país. Al menos, para el corto plazo, habrá que buscar caminos que eviten la continuación de algunos vicios, como la discrecionalidad y la opacidad, que aún determinan la forma de actuar de gran parte de nuestra clase política.

Referencias documentales

ANUIES, “Propuesta de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la educación superior”, ed. ANUIES, México, 2003.

ANUIES, “Proyecto de presupuesto para educación superior y solicitudes de reasignación”, presentado en la XXXVI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 28 de octubre de 2005.

ANUIES, “Proyecto de presupuesto para ciencia y tecnología 2006 y solicitudes de incremento”, octubre de 2005.

ANUIES, “Resultados de la negociación de la ANUIES en la Cámara de Diputados en relación al presupuesto para las instituciones de educación superior y centros de investigación”, presentado en la XXVI Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, Valle de Bravo, Estado de México, 5 y 6 de diciembre de 2005.

Campus Milenio, Suplemento de Milenio Diario, 11 de diciembre de 2005.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, “Dictamen con proyecto de resolución en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005”, en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 11 de octubre de 2005.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, “Dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006”, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 2005.

Fox Quesada, Vicente, “Observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005”, en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2004.

Fox Quesada, Vicente, Quinto Informe de Gobierno, 2005.

Poder Ejecutivo de la Unión, Controversia Constitucional relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, 21 de diciembre de 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública de la Hacienda Federal de 2005. <http://www.shcp.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005. <http://www.shcp.gob.mx>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. <http://www.shcp.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. <http://www.shcp.gob.mx>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2005.

Subsecretaría de Educación Superior, Financiamiento para las Universidades Públicas.
[http:// www.ses4.sep.gob.mx](http://www.ses4.sep.gob.mx).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Resolución: Controversia Constitucional 109/2004, 27 de mayo de 2005.